



3 1761 11650073 7






















Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116500737>



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 42

Thursday, June 13, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 42

Le jeudi 13 juin 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985



STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Murray Dorin  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
George Minaker  
Aideen Nicholson  
Alan Redway  
Nelson Riis  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

George Baker  
Ross Belsher  
David Daubney  
Simon de Jong  
Alfonso Gagliano  
Al Girard  
André Harvey  
Felix Holtmann  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Stewart McInnes  
Lorne Nystrom  
Monique Tardif  
Barry Turner

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 13, 1985  
(62)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:32 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Jim Jepson, George Minaker, Nelson Riis, Bernard Valcourt, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong and Paul McCrossan.

*Witnesses: From the Department of Insurance:* R.M. Hammond, Superintendent of Insurance; U. Menke, Legal Counsel; D.A. McIsaac, Director, Life Division; M.P. Hanniman, Director, Legislative Planning; K. Bell, Acting Director, Trust, Loan and Investment Companies Division.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden Consulting Ltd.:* Dennis Madden.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*).

The witnesses answered questions.

At 11:05 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:15 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Questioning of the witnesses was resumed.

At 12:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 13 JUIN 1985  
(62)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 9 h 32, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Jim Jepson, George Minaker, Nelson Riis, Bernard Valcourt, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Substituts présents:* Simon de Jong, Paul McCrossan.

*Témoins: Du département des Assurances:* R.M. Hammond, surintendant des Assurances; U. Menke, avocat; D.A. McIsaac, directeur, division de l'assurance-vie; M.P. Hanniman, directeur, Planification de la législation; K. Bell, directeur intérimaire, division des compagnies de fiducie et de prêt et des sociétés d'investissement.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De «Dennis Madden Consulting Ltd.»:* Dennis Madden.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 ayant trait au document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*).

Les témoins répondent aux questions.

A 11 h 05, le Comité interrompt les travaux.

A 11 h 15, le Comité reprend les travaux.

L'interrogatoire des témoins est repris.

A 12 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, 13 June 1985

• 0934

**The Chairman:** I will now start our hearings this morning, as we have sufficient members present to hear evidence. Our order of reference is the document, *The Regulation of the Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*.

Mr. Hammond, yesterday we had finished our discussion regarding the Pitts Insurance Company, and now we would like to start on the Cardinal Insurance Company if that is possible. So please carry on through your various examples and various companies.

**Mr. R. M. Hammond (Superintendent of Insurance):** Thank you, Mr. Chairman. The Cardinal Insurance Company was a relatively small property and casualty insurance company that failed in 1982. As I indicated in my document here, the main reason for the failures were, first of all, the denial of liability by the company's major reinsurer, inadequate capital and surplus. The company was incorporated with capital and surplus of only \$1.5 million. And there was the poor quality of business resulting in heavy claims against the reinsurers, which I think had significant impact on the reinsurers' decision to deny liability.

The superintendent was appointed as liquidator of that company, and we are in the process of carrying out the liquidation. The liquidator is pursuing a legal action against the reinsurer to try to recover the amounts owing to Cardinal Insurance Company.

• 0935

That matter is still before the courts, and the ultimate settlement for the policy holders will depend very much on whether the courts determine that contract was a valid contract.

**The Chairman:** You are the liquidator. Who are you suing?

**Mr. Hammond:** We are suing the reinsurer.

**The Chairman:** What is the name of that company?

**Mr. Hammond:** The lead reinsurer is a company by the name of Canadian Union; but it in turn was a member of a syndicate called the Stetzel-Thomson syndicate.

In fairness to the reinsurance company, they are claiming that there was misrepresentation on the part of the direct writing company in the negotiation of the contract.

**The Chairman:** All right. But they have a contract for reinsurance.

**Mr. Hammond:** That is correct.

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 13 juin 1985

**Le président:** Nous allons commencer, puisqu'il y a suffisamment de membres présents pour l'audition des témoignages. L'ordre de renvoi porte sur le document intitulé: «La réglementation des institutions financières canadiennes: propositions à considérer».

Monsieur Hammond, nous avons fini hier de discuter le cas de la compagnie d'assurances Pitts, et nous allons maintenant passer à la compagnie d'assurance Cardinal, si cela est possible. Continuez, donc, à commenter les exemples un à un, et le cas des diverses compagnies citées ici.

**M. R.M. Hammond (surintendant des assurances):** Merci, monsieur le président. La compagnie d'assurances Cardinal, était une compagnie d'assurance de biens et risques divers, de taille relativement modeste, et qui a fait faillite en 1982. Les raisons essentielles que j'ai indiquées ici tiennent tout d'abord au refus du réassureur principal d'honorer ses engagements, ainsi qu'à l'insuffisance du capital et de l'excédent. À la création de la société, le capital et l'excédent se montaient seulement à 1.5 million de dollars. La société a fait de mauvaises affaires qui se sont finalement traduites, pour les réassureurs, par un nombre important de sinistres à prendre en charge, ce qui finalement—je pense—les a amenés à refuser d'honorer leurs engagements.

Le surintendant a été nommé liquidateur, et la procédure de liquidation suit son cours. C'est-à-dire que le liquidateur a engagé une action en justice contre le réassureur, pour essayer de récupérer les sommes dues à la compagnie d'assurances Cardinal.

Les tribunaux sont donc en train de déterminer si oui ou non le contrat était valable, ce dont dépendront en dernière instance les versements éventuels qui seront faits aux détenteurs de police d'assurance.

**Le président:** Vous êtes liquidateur. Qui poursuivez-vous?

**M. Hammond:** Nous poursuivons le réassureur.

**Le président:** Quel est le nom de cette société?

**M. Hammond:** Le réassureur principal est la *Canadian Union*, qui, à son tour, faisait partie du syndicat d'assureurs Stetzel-Thomson.

Mais le réassureur, soyons juste là-dessus, prétend que le contrat a été négocié à partir de déclarations inexactes de la part de la compagnie d'assurances.

**Le président:** Très bien. Mais il y a bien un contrat de réassurance.

**M. Hammond:** Oui.

[Texte]

**The Chairman:** And the only way they can avoid the contract is if they can show fraud, is that not correct?

**Mr. Hammond:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is there any evidence of fraud?

**Mr. Hammond:** There are some statements of some of the owner's activities in some other countries that may indicate he does not have the best reputation.

**The Chairman:** Who was the owner?

**Mr. Hammond:** It was a chap by the name of Mr. Mendez.

**The Chairman:** And what is his first name?

**Mr. Hammond:** Anthony.

**The Chairman:** And what other countries was he in before he got into Canada?

**Mr. Hammond:** He did have insurance businesses in Hong Kong and in England. Those insurance businesses have also encountered difficulties, but subsequent to the problems we encountered here in Canada.

**The Chairman:** Was he a resident of Canada?

**Mr. Hammond:** He was a Canadian citizen at the time the company was incorporated.

**The Chairman:** There was a total of only 2,500 policies and 1,500 claims. Is that not unusual?

**Mr. Hammond:** It was a relatively new company, Mr. Chairman. It was only incorporated in 1979, it began business in 1980, and we ran into these problems in 1982. So it was not a very large company. It was just a new company.

**The Chairman:** What do they have, a claim for every policy they issue?

**Mr. Hammond:** They were in the commercial business and they insured a lot of trucking firms and taxi firms—this sort of business; and it is high-risk business, there is no question.

**The Chairman:** He was incorporated in Canada in 1979, started business in 1980, and by 1982 he was already causing us problems.

**Mr. Hammond:** That is correct. In 1982 the reinsurer denied liability. In the face of that, we said to Mr. Mendez, you have to make arrangements for other reinsurance or put in sufficient capital and surplus to protect the position of policy holders.

**The Chairman:** Where did he get the \$1.5 million in the first place?

**Mr. Hammond:** He had resources. He had been recommended to the department by one of the major... "recommended" may be too strong a word. He did engage a local auditing firm, one of the major firms, to represent him.

[Traduction]

**Le président:** Et la seule façon pour le réassureur de pouvoir dénoncer le contrat, c'est de montrer qu'il y a eu une irrégularité, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** C'est bien exact, monsieur le président.

**Le président:** Est-ce qu'on a la preuve de cette irrégularité?

**M. Hammond:** Un certain nombre de témoignages concernant le propriétaire et ses activités dans certains pays étrangers, permettraient de penser qu'il ne jouit pas de la meilleure réputation du monde.

**Le président:** Qui était ce propriétaire?

**M. Hammond:** Un individu du nom de Mendez.

**Le président:** Quel était son prénom?

**M. Hammond:** Anthony.

**Le président:** Et dans quels pays a-t-il exercé avant de venir au Canada?

**M. Hammond:** Il avait une compagnie d'assurances à Hong Kong et en Angleterre. Ces compagnies se sont trouvées en difficulté, mais après ce dont nous discutons ici pour le Canada.

**Le président:** Ce monsieur résidait-il au Canada?

**M. Hammond:** Il était citoyen canadien au moment où la société a été créée.

**Le président:** Vous dites qu'il y avait 2,500 polices d'assurance qui ont été signées, et 1,500 sinistres déclarés. Cela vous semble normal?

**M. Hammond:** Il s'agissait d'une société relativement jeune, monsieur le président. Sa création ne remonte qu'à 1979, elle s'est véritablement lancée dans les affaires en 1980, et les difficultés sont apparues en 1982. C'était donc une compagnie d'assurances de taille modeste, qui venait d'être créée.

**Le président:** Cela fait presque un sinistre par police d'assurance?

**M. Hammond:** Ces polices d'assurance concernaient surtout le monde des affaires et du commerce, et notamment un nombre important de sociétés de transport routier et de taxis—ce genre de choses, il ne fait aucun doute que c'est un secteur où les risques sont élevés.

**Le président:** Ce monsieur a créé sa société au Canada en 1979, s'est véritablement lancé dans les affaires en 1980, et dès 1982 il se signalait à notre attention.

**M. Hammond:** Oui, en 1982 le réassureur a refusé d'honorer ses engagements. Nous avons alors demandé à M. Mendez de prendre des dispositions pour se réassurer ailleurs, ou d'augmenter son capital et son excédent afin que les détenteurs de polices soient protégés.

**Le président:** D'où venait tout d'abord, ce 1.5 million de dollars?

**M. Hammond:** Il n'était pas sans ressources. Il avait été recommandé au ministère par un important... Le terme de «recommandation» est peut-être exagéré. Il avait loué les



[Text]

**The Chairman:** Which major firm recommended him?

**Mr. Hammond:** I think "recommend" is too strong a word.

**The Chairman:** Let us put it this way: which major firm referred him? You do not want to call him "recommended". We will let the public draw their choice. You call him "referred". Let us get the whole story on the line.

**Mr. Hammond:** When we were carrying out the investigations—and I was not directly involved in this, but I have gone through the file to see what happened—we asked, of course, as part of our practice, for business plans. The business plans were prepared by Peat Marwick. They indicated they had had some business dealings with him in Hong Kong and that they thought his business was operated in a sound and an appropriate manner. So I do not think it is really a recommendation. We asked that question and that was the answer we got.

**The Chairman:** When you asked them, they said his business was a sound and first-class business. That is the recommendation you got from Peat Marwick.

**Mr. Hammond:** That is the answer we got, yes.

• 0940

**The Chairman:** Did he in fact put up \$1.5 million, or did he transfer some assets from some other source—surplus and that type of thing—that indicated \$1.5 million possible values? Just how was the \$1.5 million put up?

**Mr. Hammond:** The \$1.5 million was put up in cash, but I cannot tell you now exactly where that \$1.5 million came from. I do not have that in my memory. Mr. Mabee, do you have that in your memory? At that time I am not sure we would have asked for a statement of his financial resources, but now since these experiences, we insist on knowing exactly where the money comes from. We insist on getting an audited statement that demonstrates the incorporator's financial worth. We insist on police reports, as I indicated. Certainly if we were doing this . . .

**The Chairman:** You did not insist on that stuff at that time.

**Mr. Hammond:** I do not think we did. I was not directly involved in the file, and I cannot remember. We could check the records for you and see, but I doubt that we did.

**The Chairman:** You appreciate how easy it is to wash money through a bank and get a statement from a bank that you have \$1.5 million on deposit, and the next day, of course, it does not appear there because it is paid back to the person who put it up for you to make you look good.

[Translation]

services d'un des plus importants cabinet local, qui le représentait.

**Le président:** Quel est ce cabinet important qui l'avait recommandé?

**M. Hammond:** Je pense que «recommandé» est un peu trop fort.

**Le président:** Posons alors la question comme ceci: Quel cabinet important vous l'avait envoyé? Vous ne voulez pas parler de recommandation. Nous laisserons le public choisir, disons qu'il vous a été «envoyé». Essayons d'avoir une image complète de toute l'affaire.

**M. Hammond:** Au moment où nous faisons notre enquête—à laquelle je n'ai pas directement participé, mais j'ai consulté le dossier—nous lui avons demandé, bien sûr et c'est notre habitude, des plans d'entreprise. Ces documents avaient été rédigés par le cabinet Peat Marwick. Celui-ci signalait avoir déjà eu affaire à ce monsieur à Hong Kong, et d'après lui l'entreprise était gérée de façon saine. Il ne s'agit donc pas, à mon avis, d'une véritable recommandation. C'est la réponse que nous avons obtenue à nos questions.

**Le président:** On vous a donc dit que l'entreprise était saine et la gestion impeccable. Voilà la recommandation que vous avez pu obtenir de Peat Marwick.

**M. Hammond:** Oui, c'est la réponse qu'il nous a donnée.

**Le président:** A-t-il effectivement déboursé 1.5 million de dollars, ou a-t-il procédé à un transfert d'actifs d'une autre source—un excédent par exemple—pour une valeur de 1.5 million de dollars? D'où a surgi cette somme?

**M. Hammond:** Je sais que la somme de 1.5 million de dollars a été versée en liquide, mais je ne peux vous dire exactement la provenance de ces fonds. Je ne m'en souviens plus. Monsieur Mabee, est-ce que vous vous en souvenez? Nous n'aurions pas, je pense, à l'époque, demandé de certificat de ressources financières; mais maintenant, après ces divers déboires, nous insistons pour savoir exactement d'où viennent les fonds. Nous exigeons une attestation en bonne et due forme de la situation financière de la personne concernée. Et comme je l'ai déjà dit, nous insistons même pour que la police nous fasse un rapport. Si nous l'avions fait . . .

**Le président:** À l'époque vous n'exigiez pas ce genre de chose.

**M. Hammond:** Je ne le pense pas. Je n'ai pas moi-même participé directement à la constitution du dossier, et je ne m'en souviens pas de façon précise. Nous pourrions toujours vérifier dans nos archives, mais je doute que nous ayons exigé ce genre de document.

**Le président:** Vous savez à quel point il est facile de blanchir l'argent dans une banque, et d'avoir alors une déclaration de la banque selon laquelle vous avez effectivement un dépôt de 1.5 million de dollars; le lendemain, bien sûr, le dépôt en question a déjà été rendu à son propriétaire, qui a joué le rôle de comparse.

[Texte]

**Mr. Hammond:** We appreciate that, and we are trying to be much more careful about that sort of circumstance now.

**The Chairman:** On your investigations now with Mr. Mendez, what is his present financial worth?

**Mr. Hammond:** We do not have access to that information.

**The Chairman:** Have you attempted to get credit reports on him?

**Mr. Hammond:** Not since, because there is not much we can do.

**The Chairman:** If Canadian Union is successful in proving there was fraud involved . . . Have you taken the matter to the RCMP?

**Mr. Hammond:** We have not yet taken the matter to the RCMP, but we certainly will if there is . . .

**The Chairman:** Do you not think it would be prudent of you now, with a statement of defence presumably filed alleging fraud, to bring in the police?

**Mr. Hammond:** On the face of it, that sounds reasonable. I guess I would want to discuss it with our legal advisers and find out where we are regarding . . .

**The Chairman:** Is your solicitor here now? I think she is here. Could she perhaps tell us what the view is from the legal department with respect to Mr. Mendez and the allegation of fraud?

**Ms Ursula Menke (Legal Counsel, Department of Insurance):** Mr. Chairman, you will appreciate that it is only an allegation; it is not a fraud. It is a misrepresentation, presumably, as to some material facts in some cases. We are not aware of the details at this point in time as to where some of these misrepresentations occurred. We have seen only the pleadings from both sides, our side and the other side. Based on those pleadings, we have no reason to believe there has been any criminal fraud. This is misrepresentation in a civil sense as opposed to a criminal sense.

**The Chairman:** But it has to be such misrepresentation as to enable a person to treat the contract as void, not just voidable.

**Ms Menke:** Yes, but this is an insurance contract, you will appreciate, with the whole concept of *uberrima fides*, where the utmost of good faith has to be involved, where your normal rules of fraud in order to avoid a contract do not apply. There is a different standard in an insurance contract, a much higher standard, and what would not constitute criminal fraud would be sufficient to avoid an insurance contract.

**The Chairman:** If that is the case, then what kind of standard reinsurance contract have you insisted be used by Canadian insurers to avoid that problem? Surely to goodness, if these companies depend on reinsurance to meet their claims, and if the reinsurer can say they did not tell him everything about the case when he made the contract and therefore he

[Traduction]

**M. Hammond:** Nous en avons conscience, et nous sommes maintenant beaucoup plus prudents.

**Le président:** D'après vos dernières recherches concernant M. Mendez, quelle est sa situation financière?

**M. Hammond:** Nous n'avons pas accès à ce genre de renseignements.

**Le président:** Avez-vous essayé de savoir auprès des banques quelle était cette situation?

**M. Hammond:** Non, car nous ne pouvons pas faire grand-chose de ce côté-là.

**Le président:** Si la *Canadian Union* arrive à prouver qu'il y a eu irrégularité grave . . . Est-ce que vous avez saisi la GRC?

**M. Hammond:** Pas jusqu'ici, mais nous le ferons si . . .

**Le président:** Mais puisque la défense invoque l'argument de l'escroquerie, ne serait-il pas prudent de faire intervenir la police?

**M. Hammond:** Effectivement, cela semblerait être une bonne précaution. Je voudrais en discuter d'abord avec nos conseillers juridiques, et faire le point . . .

**Le président:** Votre avocate est-elle ici? Je crois que oui. Elle pourrait peut-être nous dire ce que les services juridiques en pensent, et notamment pour ce qui est de l'escroquerie?

**Mme Ursula Menke (conseillère juridique, ministère des Assurances):** Monsieur le président, vous comprendrez que c'est seulement une allégation pour le moment; il n'y a pas à proprement parler d'escroquerie. Il est vraisemblable que certains éléments d'information étaient trompeurs. Nous n'en connaissons pas encore le détail. Nous n'avons pour le moment pris connaissance que des arguments des deux parties intéressées, la nôtre et l'autre. Ces arguments ne semblent pas permettre de croire qu'il y a eu escroquerie. Il y a eu déclaration trompeuse; c'est une faute civile et non pas une escroquerie.

**Le président:** Mais la déclaration trompeuse en question doit être au moins telle que l'on puisse décider de considérer le contrat comme nul et non avenue, et non pas simplement susceptible d'être annulé.

**Mme Menke:** Effectivement, mais, comme vous pouvez l'imaginer, il s'agit ici d'un contrat d'assurance auquel s'applique toute la notion de *uberrima fides*, c'est-à-dire de fiabilité absolue; ce ne sont plus les mêmes critères qui sont appliqués en matière d'irrégularité et d'annulation des contrats. On est effectivement beaucoup plus exigeant dans le domaine des assurances, et il n'est pas besoin de prouver qu'il y a eu escroquerie pour faire annuler le contrat.

**Le président:** Dans ce cas, et pour éviter que cela ne se reproduise, quelles sont maintenant les règles auxquelles sont soumis les contrats de réassurance au Canada? Si les compagnies d'assurances dépendent de la réassurance pour payer les sinistres, et si, par ailleurs, le réassureur peut invoquer le caractère trompeur des déclarations pour refuser de payer, je



[Text]

will not pay at all, surely it is up to the department to demand a standard form of contract that prevents that defence.

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, it is difficult. Certainly, we are looking at reinsurance contracts. As I indicated yesterday, we have appointed a reinsurance specialist to try to sort out these problems, but this is one of our main concerns. In the past when we had reinsurance, we knew reinsurance was there. We did not have this problem of reinsurers' denying liability. In the old days, when the insurance business was done on the principle of the utmost good faith, as Ms Menke indicated, reinsurers paid, no matter what. However, we are finding that is no longer the case, that they are not paying, no matter what. If they believe that . . .

• 0945

**The Chairman:** They might take their money and walk away. Is that it?

**Mr. Hammond:** No. I have to be fair to the reinsurers. However, in the old days they did pay, no matter what. These days, if they believe there was misrepresentation at the time the contract was placed, and that is something that is very difficult to control . . . The direct writing company makes representations about the volume of business it will write, the quality of business, what they believe the claims experience will be, etc. That is difficult to control. But in circumstances where the reinsurers have said that there has been misrepresentation of this type, they have denied liability. Now, what can you do about it?

One of the things we suggested is that a reinsurance contract should be non-voidable, if you will. That is not the proper legal expression, but it should be non-voidable, that they should be . . .

**The Chairman:** It would seem to me that the contract should only be voided after the claim is made if you could prove fraud, inducing the contract in the first place. That is a basic contract law.

**Mr. Hammond:** Yes. I guess I am not . . .

**The Chairman:** There is a difference between void and voidable, but after all, the claim is made. Now you are trying to void the contract.

**Mr. Hammond:** *Ab initio*.

**The Chairman:** Right.

**Mr. Hammond:** Yes.

**The Chairman:** Now, there are all sorts of reasons why the insurer, without a claim made, might terminate his contract on the basis of misrepresentation, but he did not do that. He did not do that until the roof fell in; then all of a sudden he said not me.

**Mr. Hammond:** Yes.

[Translation]

pense que le ministère a la responsabilité d'imposer une formule standard de contrat qui permette d'éviter ces arguments de défense.

**M. Hammond:** Monsieur le président, c'est un peu difficile. Evidemment, nous examinons de près les contrats de réassurance. Comme je l'ai dit hier, nous avons nommé un spécialiste de ce domaine, chargé de tirer ces questions au clair; mais le problème n'est pas réglé. Jusqu'ici, lorsqu'un contrat de réassurance était signé, nous pouvions avoir confiance; il n'était jamais arrivé qu'un réassureur refuse d'honorer ses engagements. Dans le bon vieux temps, les contrats d'assurance étaient régis par le principe de la bonne foi absolue, comme l'a dit M<sup>me</sup> Menke, et les réassureurs payaient, quoi qu'il advienne. Maintenant, nous nous apercevons qu'il n'en est plus toujours ainsi, et qu'il leur arrive de refuser de payer. S'ils pensent . . .

**Le président:** Il pourrait maintenant se faire qu'ils se contentent d'empocher l'argent. C'est cela?

**M. Hammond:** Non. Ce n'est pas tout à fait cela, mais, pourtant, les réassureurs—dans le bon vieux temps—payaient, quoi qu'il advienne. S'ils ont lieu de croire qu'il y a eu des déclarations trompeuses au moment du contrat, ce qui reste difficile à vérifier . . . L'assureur de première instance doit effectivement faire des déclarations sur le volume d'affaires qu'il entend traiter, la nature des contrats d'assurance, et le nombre de sinistres auxquels il s'attend, etc. Cela reste difficile à vérifier. Mais certains réassureurs ont invoqué le caractère trompeur de certaines déclarations pour dénoncer le contrat. Dans ce cas, que faire?

Nous avons évidemment proposé que les contrats de réassurance ne puissent pas être annulés. Je ne pense pas que ce soit le terme juridique approprié, mais disons qu'il ne devrait pas être possible de déclarer nul et non avenue . . .

**Le président:** J'ai l'impression que l'annulation du contrat ne devrait être possible qu'une fois faite la preuve qu'il y a en escroquerie sur un point essentiel à la signature du contrat. C'est une règle fondamentale du droit contractuel.

**M. Hammond:** Oui. Je suppose que je ne suis pas . . .

**Le président:** Il y a tout de même une différence entre nul et non avenue et annulable; mais après tout, c'est ce qui a été demandé. Maintenant, vous êtes donc en train d'essayer de faire annuler le contrat.

**M. Hammond:** De faire comme s'il n'y en avait jamais eu.

**Le président:** Exactement.

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Il y a tout de même toutes sortes de raisons pour lesquelles l'assureur, sans qu'il soit question de sinistres, puisse résilier un contrat, en invoquant le caractère trompeur de certaines déclarations; mais ce n'est pas ce qu'il a fait. Ce n'est que lorsque le ciel lui est tombé sur la tête qu'il a subitement refusé de payer.

**M. Hammond:** Oui.

## [Texte]

**The Chairman:** Now, surely to goodness there must be a higher standard. Ms Menke?

**Ms Menke:** In respect of insurance contracts, yes. This is the problem with these kinds of things, and voiding an insurance contract for misrepresentation does not necessarily constitute fraud in the normal course of events.

**The Chairman:** What about Canadian Union? Who incorporated them?

**Mr. Hammond:** That is a Quebec incorporated company, Mr. Chairman.

I indicated yesterday that we were concerned about the use of unregistered reinsurers. There is a provision in our statute that allows us to recognize reinsurance that is ceded to provincially incorporated companies, if we are satisfied that they are meeting the financial standards that would be required of federal companies. Canadian Union was meeting those standards, but in turn they ceded their business to this Stetzel-Thomson syndicate. They now claim that there was misrepresentation, and I guess the courts are going to have to determine whether or not there was.

I will now return to the problem of voidance of contracts. One of the things we suggested when we started talking to the property and casualty insurance industry was that perhaps these contracts should not be voidable, under any circumstances. The reinsurers raised a great fuss about that and said that it is essential for them to protect their solvency, that they should have the right to void the contracts if there has been misrepresentation or fraud, if you will. The other thing we did . . .

**The Chairman:** Surely not after the event. After the claim, you decide to void the contract.

**Mr. Hammond:** The point we wanted to make is that we thought they should be obligated to handle the claims until that point in time, and maybe get out of the contract from then on.

**The Chairman:** The same way as any other company gets out of it, by a 15-day registered notice.

**Mr. Hammond:** Yes. There is another point we did in our proposals, which I did not discuss in detail yesterday. The direct writing company is ultimately liable for every claim that is presented to it. In the event that the reinsurer does not pay, we have suggested that the continuing capital and surplus test, which is applied to property in casualty companies, should be modified to the extent that they cannot reduce their minimum continuing capital and surplus requirements. By virtue of having reinsurance, they should not be allowed to reduce those requirements by more than 50% of the amount they would be required if they had no reinsurance. So that builds in the margin there. In their financial planning they have to recognize the fact that those reinsurers for some reason may not pay.

## [Traduction]

**Le président:** Mais on doit tout de même pouvoir être un peu plus exigeant que cela? Madame Menke?

**Mme Menke:** Dans le cas des contrats d'assurance, certainement. Mais annuler un contrat d'assurance pour déclaration trompeuse, ne constitue pas nécessairement un motif de fraude.

**Le président:** Et *Canadian Union*? D'où vient cette société?

**M. Hammond:** C'est une compagnie enregistrée au Québec, monsieur le président.

Comme je l'ai dit hier, nous avons quelques hésitations lorsque les réassureurs ne sont pas enregistrés. Il y a, dans notre loi, une disposition qui nous permet d'accepter les contrats de réassurance passés avec des compagnies enregistrées dans les provinces, si la situation financière de ces compagnies correspond aux exigences et normes fédérales. La *Canadian Union* était dans ce cas, mais elle a à son tour transféré la responsabilité du contrat au syndicat d'assureurs *Stetzel-Thomson*. Il appartiendra maintenant aux tribunaux de trancher cette question des déclarations trompeuses.

Je voudrais maintenant parler des contrats annulables. Lorsque nous avons commencé à parler de l'assurance des biens et risques, nous avons laissé entendre qu'il serait peut-être souhaitable que les contrats ne puissent absolument pas être annulés, quelles que soient les circonstances. Les réassureurs ont alors protesté vivement, en disant qu'il était essentiel qu'ils puissent protéger leur solvabilité, et pour cela avoir le droit de dénoncer les contrats lorsqu'il y a eu déclaration trompeuse ou escroquerie si vous voulez. Nous avons également proposé . . .

**Le président:** En tout cas pas, après coup. Vous ne pouvez tout de même pas annuler le contrat au moment où le sinistre a été déclaré.

**M. Hammond:** Nous voulions effectivement demander que les sinistres soient pris en charge, et qu'à partir de là il soit possible de résilier le contrat.

**Le président:** Comme dans n'importe quel autre cas, c'est-à-dire suite à un préavis de 15 jours avec accusé de réception.

**M. Hammond:** Oui. Nous avons également discuté de quelque chose dont je n'ai pas parlé en détail hier. En dernière instance, c'est tout de même le premier assureur qui a la charge des sinistres qui ont été déclarés. Et, pour les cas où le réassureur ne paierait pas, nous avons demandé que le premier assureur ne puisse pas réduire de plus de 50 p. 100, comme il en a le droit lorsqu'il se réassure, le montant du capital permanent et de l'excédent. Voilà une modification à la réglementation des compagnies d'assurance de biens et de risques, que nous demanderions. Voilà donc ce qui explique la différence. Lorsqu'ils dressent leurs plans, ils doivent tenir compte du fait que ces réassureurs pourraient ne pas effectuer, pour une raison ou une autre, les remboursements prévus.



[Text]

[Translation]

• 0950

**The Chairman:** Who are the Stetzel-Thomson group?

**Mr. Hammond:** Well, again it is a group of reinsurers. Stetzel-Thomson itself is no longer in business; Stetzel-Thomson was a London reinsurance broker. There were a number of companies that were involved in that syndicate—again, a number of European companies, a number of South American companies, and some Bermuda companies. They are also being named in this action that the liquidator is taking to try to recover these moneys.

**The Chairman:** Anybody else with questions?

**Mr. Warner:** I have just one comment. When the Cardinal Insurance Company started operating in Canada, my Lloyd's of London broker, Robert Baril, advised me that the principal had a very bad reputation and that it was quite possible I would be approached by Cardinal Insurance to represent them. He suggested quite strongly that I avoid doing business with them. He would have had this feeling from experience he knew of prior to Mendez coming to Canada.

I guess my question would be would you have had that information at that stage? At the time they came to you, did you have any questions in the back of your mind about Mendez and his previous reputation?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman. Mr. Mendez originally came to the department—I am checking into the files—he originally came to the department to try to register his Hong Kong company or his U.K. company. At the time the department was not prepared to recommend registration of those companies because they were too small; they were relatively small. Normally before we recommend registration of a non-resident company here in Canada we want to make sure it has a good track record in its home jurisdiction and that it is large. There is no point in having a very small company come here; we always take the point of view that they should expand in their own jurisdiction before they come here. So his non-resident companies did not meet the criteria.

To the best of my knowledge, we did not get any negative reports about Mr. Mendez, but we said no, we are not willing to proceed. Then Mr. Mendez subsequently became a Canadian citizen and pressed hard for the incorporation of a Canadian company. We insisted on the preparation of a business plan, and the auditing firm was involved, as I indicated. We checked with them and they said that they had had some contact with him in his overseas operations and they thought he carried on his business in a sound manner. To the best of my knowledge, we did not get these negative reports until after the company was incorporated.

Now, with hindsight, as I indicated yesterday, we are taking many more precautions. If we were doing this today I would insist that we check with the U.K. authorities, the Hong Kong authorities. We would have asked for a police report. Often, unfortunately, people in the industry know something about

**Le président:** Qui est ce groupe Stetzel-Thomson?

**M. Hammond:** C'est un groupe de réassureurs. Il a fermé ses portes depuis lors, mais était un groupe de réassureurs de Londres. Plusieurs compagnies étaient associées à ce groupe, un certain nombre de compagnies européennes, sud-américaines et bermudéennes. Ce groupe est aussi poursuivi en justice par le liquidateur qui essaie de récupérer cet argent.

**Le président:** Quelqu'un d'autre a-t-il des questions à poser?

**M. Warner:** Une observation simplement. Lorsque la compagnie d'assurances Cardinal s'est installée au Canada, mon courtier de la *Lloyd's* de Londres, Robert Baril, m'a fait savoir que la société mère avait très mauvaise réputation et qu'il était fort possible que la compagnie d'assurances Cardinal me demande de les représenter. Il m'a recommandé le plus fermement possible de ne pas faire affaire avec eux. Il savait ce qu'avait fait Mendez avant de venir au Canada, et c'est là la raison de son conseil.

Je voudrais savoir si vous étiez au courant de la situation à cette époque-là? Lorsqu'ils se sont adressés à vous, connaissiez-vous la réputation de Mendez?

**M. Hammond:** Non, monsieur le président. M. Mendez s'est adressé au département des assurances pour la première fois, et permettez-moi de vérifier ce que je dis, pour essayer de faire homologuer sa compagnie de Hong Kong ou du Royaume-Uni au Canada. A l'époque, le département n'était pas disposé à recommander cette homologation parce que ces compagnies étaient trop petites. Avant de recommander l'homologation d'une compagnie non résidente au Canada, nous nous assurons au départ qu'elle jouissait d'une bonne réputation là où elle exerçait ses activités et qu'elle était importante. Il est inutile d'homologuer une très petite compagnie au Canada; nous estimons qu'elle devrait accroître ses activités là où elle les exerce avant de venir ici. Par voie de conséquence, ces compagnies non résidentes n'ont pas été homologuées, car elles ne respectaient pas les critères.

Si ma mémoire est fidèle, nous n'avions reçu aucun rapport négatif sur M. Mendez, mais nous n'avons pas homologué ses compagnies. M. Mendez est devenu par la suite citoyen canadien et a tout fait ou presque pour constituer en société une compagnie canadienne. Nous lui avons demandé de préparer un plan d'entreprise et, comme je l'ai indiqué, le cabinet des vérificateurs l'a aidé. Nous avons demandé aux vérificateurs ce qu'ils pensaient de M. Mendez, et ils nous ont répondu qu'ils avaient entretenu certains rapports avec lui à l'étranger et estimaient qu'il menait bien ses affaires. Pour autant que je sache, nous n'avons reçu de rapports négatifs sur M. Mendez que lorsque sa compagnie a été constituée.

Or, comme je l'ai dit hier, cette expérience nous a mis sur nos gardes. Si nous devions le refaire, j'insisterais pour que les autorités britanniques et celles de Hong Kong soient contactées. Nous aurions demandé un rapport de police. Mais très souvent, malheureusement, ceux qui oeuvrent dans le même

## [Texte]

companies or people but they are not usually very willing to come forward. If they do come forward it is usually on the basis of some sort of rumour, nothing in writing. But certainly we have learned from some very hard lessons that you pay attention to those rumours and do all that much more investigation.

**The Chairman:** I was wondering where the money all went. He presumably sold a great deal of insurance. What was his gross premium receipt during this two-year period?

**Mr. Hammond:** I can get you those figures. I do not have those figures in my head, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What I want to know is what happened to the money. Did it get paid out in commissions to captive agents? Did it wind up being used up in administration? He was only in business for two years. He collected premiums and all of a sudden it is gone.

• 0955

**Mr. Hammond:** Yes. He paid money to the reinsurers, of course; they had very heavy claims experience. They were in the worst period of a property and casualty market, but it turned out that it was a bad book of business.

I do not think we have any indication that he absconded with a lot of money, but I could get you some figures on that. I will take a note of it. I do not have it in my head, but I can say that I have no indication that he absconded with a lot of money.

**The Chairman:** Mr. Jepson.

**Mr. Jepson:** Thank you, Mr. Chairman. The means of looking at the business... I see there is a common thread in some of the difficulties with these companies, one of course being that it is an automatic poor quality of business resulting in claims.

In your process of checking, do you ever review the loss ratios, go over the performance record of their underwriting, determine and see that perhaps they are going down the wrong path, and try to give them assistance in that regard?

**Mr. Hammond:** Certainly; that again is another lesson we have learned. In the past we used to concentrate on the net position of the company, the net claims experience. On a net basis, the Cardinal Insurance Company was doing reasonably well, net of reinsurance. The problem was that the nature of the treaties was such that the losses were being dumped on the reinsurers. We realize now that we must pay very much attention to the gross experience of the company because the reinsurers—and this is obvious—are not going to stand by and absorb those losses on a basis without limit. Therefore, included in our so-called early warning systems now is some sort of indication of the loss ratio on a gross basis, not just on a net basis. In the P and C industry, it has been traditional to look at everything on a net of reinsurance basis to the actual cost of a direct writing company, but now we are focusing on the gross experience as well as the net experience. Certainly if

## [Traduction]

domaine savent quelque chose à propos de certaines compagnies ou de certaines personnes, mais elles préfèrent se taire. S'ils interviennent, c'est en général pour nous faire part d'une rumeur, mais rien de plus concret. Mais il ne fait aucun doute que nous avons tiré des enseignements de cette expérience, que nous prêtons davantage attention à ces rumeurs et que nous menons maintenant une enquête beaucoup plus complète.

**Le président:** Je me demande où cet argent s'est volatilisé. Il vendait beaucoup de polices d'assurance, je crois. Quel a été son chiffre d'affaire pendant ces deux ans?

**M. Hammond:** Je peux vous faire parvenir ces chiffres, je ne les ai pas en tête, monsieur le président.

**Le président:** Je voudrais savoir où est passé cet argent. L'a-t-il versé à ses agents sous forme de commissions? A-t-il été englouti par l'administration? Il n'a exercé ses activités que pendant deux ans. Il a encaissé des primes qui se sont volatilisées.

**M. Hammond:** Oui. Il a versé de l'argent aux réassureurs, bien sûr; il y a eu de nombreuses demandes de règlement. Le marché de l'assurance des biens et risques divers était très mauvais, mais il n'en demeure pas moins que ses affaires étaient très mal gérées.

Rien ne nous permet de croire qu'il se soit enfui avec beaucoup d'argent, mais je pourrais vous donner les chiffres que vous demandez. J'en prends note. Je ne les ai pas en mémoire, mais je peux dire que rien ne me permet de croire qu'il ait pris la fuite avec beaucoup d'argent.

**Le président:** Monsieur Jepson.

**M. Jepson:** Merci, monsieur le président. Il me semble que ces compagnies ont toutes éprouvé les mêmes difficultés; dès le départ, la qualité de leurs affaires était mauvaise, ce qui a entraîné de nombreuses demandes de règlement.

Lorsque vous procédez à vos vérifications, analysez-vous parfois l'importance des pertes subies, leurs réassurances, pour voir si ces compagnies ne se fourvoient pas et pour essayer de les aider?

**M. Hammond:** Absolument; là encore, c'est une autre leçon que nous avons tirée. Par le passé, nous analysions surtout la situation financière nette de la compagnie, les demandes de règlement en chiffres nets. À ce titre, la compagnie d'assurances Cardinal se portait raisonnablement bien. Mais la nature des ententes était telle que les pertes devaient être assumées par les réassureurs. Nous nous sommes rendu compte que nous devions prêter davantage attention à la situation financière brute de la compagnie, car les réassureurs, et c'est évident, ne vont pas éponger ces pertes *ad vitam eternam* sans rien dire ou faire. Nous avons donc intégré à notre système d'alerte avancée, comme nous l'avons baptisé, le taux de pertes en chiffres bruts et non plus simplement en chiffres nets. Dans l'industrie de l'assurance de biens et risques divers, il est courant d'analyser les chiffres de réassurance nets par rapport aux coûts réels, mais maintenant les chiffres bruts nous



[Text]

we find that the loss ratios are very high, we insist that management come in, explain to us what is going on and develop a plan for correcting the situation.

**Mr. Jepson:** Regarding the reinsurance process, how extensive is this process? How do you go about working and checking through the whole matter of reinsurance and . . .

**Mr. Hammond:** Reinsurance is very extensive in the P and C industry because of the nature of the business. When you have these huge exposures . . . for example, your average automobile policy these days has a \$500,000 to \$1 million liability exposure and your homeowners policy has a big exposure. It is essential that the companies engage in reinsurance and spread the risk around. That is the only way they can handle it, and even the biggest companies have substantial reinsurance contracts.

it is a very complicated business. There are hundreds of reinsurance contracts. Certainly we are trying to do a better job of keeping on top of this; we have developed a reinsurance questionnaire that we used for the first time a year ago, asking for more information on reinsurance contracts. As I indicated, we appointed or established a position in our Toronto office of a reinsurance specialist, who is trying to keep on top of developments in the reinsurance world as well as monitoring the types of treaties the companies are engaged in. However, there is no question; it is a very complicated business.

**The Chairman:** Mr. McCrossan.

**Mr. McCrossan:** Thank you very much, Mr. Chairman. I would like a little latitude if I can, because we are just about to leave the area of insurance company failures to go into trust company failures. As Mr. Jepson pointed out, the common thread that seems to be in all these three companies is the poor quality of business. In fact, as we discussed last night with the Strathcona General Insurance Company, the issue of whether or not premiums were in fact deficient . . . I would like to question you a little bit about current situations which are of concern to the department.

In particular, in the life insurance area, I understand you took extraordinary action this January with respect to reserve requirements on companies issuing a policy known in the industry as term.

• 1000

I wondered first of all if you could describe the nature of your concerns about whether these policies were being issued with deficient premiums, and secondly, the nature of your requests in terms of seeing whether the reserves were adequate and the companies were indeed solvent.

**Mr. Hammond:** We do not have any direct authority at the federal level to control premium rates. Of course that is a very sort of dangerous situation to get involved in anyway, in the sense that . . . Well, I think that is understandable.

[Translation]

intéressent tout autant que les chiffres nets. Si nous constatons que les coefficients de perte sont très élevés, nous demandons à la direction de nous expliquer ce qui se passe et d'établir un plan qui permettra de redresser la situation.

**M. Jepson:** Comment vous y prenez-vous dans le domaine de la réassurance? Comment vérifiez-vous toute cette question de réassurance et . . .

**M. Hammond:** La réassurance est très courante dans l'industrie de l'assurance de biens et de risques divers en raison de la nature même de l'entreprise. Les polices d'assurance sont très élevées maintenant; pour une automobile, par exemple, la responsabilité aux tiers est à 500,000\$ et même à 1 million de dollars et la même observation vaut pour une police d'assurance-logement. Il est donc essentiel que les compagnies s'adressent à des réassureurs pour répartir les risques. C'est la seule façon de procéder et même les plus grosses compagnies possèdent des contrats de réassurance importants.

L'assurance n'est pas un domaine facile. Il existe des centaines de contrats de réassurance. Nous essayons d'améliorer nos normes; nous avons mis au point un questionnaire portant sur la réassurance et, il y a un an, nous avons demandé pour la première fois aux compagnies de nous donner davantage de renseignements sur les contrats de réassurance. Comme je l'ai dit, nous avons engagé un expert en réassurance qui travaille à Toronto et qui essaie de suivre toute évolution qui se présente dans le domaine de la réassurance et d'analyser les ententes conclues par les compagnies. Mais il ne fait aucun doute que le domaine de l'assurance est très complexe.

**Le président:** Monsieur McCrossan.

**M. McCrossan:** Merci infiniment, monsieur le président. Je voudrais que vous m'accordiez un certain temps, car je constate que nous avons fini d'étudier les faillites de compagnies d'assurances et nous allons passer à celles des sociétés de fiducie. Comme l'a indiqué M. Jepson, le dénominateur commun de ces trois compagnies semble être la mauvaise qualité de leurs affaires. De fait, comme nous l'avons dit hier soir à propos de la compagnie générale d'assurances Strathcona, le fait de savoir si les primes suffisaient ou non . . . J'aimerais que vous me parliez davantage des préoccupations de votre département.

En particulier, dans le domaine de l'assurance-vie, je crois que vous avez pris des mesures extraordinaires au mois de janvier dernier à propos des réserves que devaient détenir les compagnies qui consentaient des polices d'assurance à terme.

Je voudrais tout d'abord savoir si vous pensez que les primes d'assurance de ces polices étaient suffisamment élevées; ensuite, je voudrais savoir ce que vous avez fait à propos de l'importance des réserves et de la solvabilité de ces compagnies.

**M. Hammond:** À l'échelon fédéral, nous n'avons aucun contrôle sur les primes d'assurance. De toute façon, il serait très dangereux de le faire car . . . C'est fort compréhensible, je crois.

## [Texte]

So what we try to focus on is the adequacy of the reserves. I mentioned yesterday that we are trying to do that in the P and C companies, to make sure that the unearned premiums are adequate to cover the future claims and if they are not then they are going to have to set up deficiency reserves and that should have an impact on the premium rates they charge.

In the life insurance field, there has been very intense and strong competition in the term insurance field lately. There has been a lot of rate cutting and the rates were getting to a level that we became concerned about. We had some doubts about whether the moneys some of the companies were getting would be adequate to cover the claims costs. So we focused in again on the reserves because that is the area where we have some jurisdiction.

We were concerned about some of the assumptions some of the companies were using for these term insurance products. Under the legislation as it was amended in 1977 companies are required to appoint valuation actuaries, and under the law the actuaries are responsible for choosing assumptions and methods that are appropriate to the circumstances of the company and the circumstances of the particular types of policies being written. But there is also an overriding requirement that the assumptions have to be acceptable to the superintendent.

So we became concerned about some of the assumptions that were being used in valuing these particular policies, and I guess our particular concern related to what were called term to 100 policies that do not provide any guaranteed values either on surrender or termination—any sort of guaranteed paid-up values.

A number of actuaries were making certain assumptions about the rate at which these policies would lapse. To the extent that they assumed that the policies would lapse, that the people would not continue the policies, that had the effect of reducing the reserves. This is a new type of policy. We really have not had any experience yet to indicate what the lapse rates will be.

So in our instructions with the annual statement this year we indicated to valuation actuaries that we thought the guidelines that had been developed by the Canadian Institute of Actuaries to go along with this amendment to the legislation that took place in 1977, the intention of which was to place more responsibility on the profession for developing appropriate reserves... We took the position that the guidelines the institute had developed indicated that the actuaries, in making their assumptions, should take the very conservative approach and assume, if the public can select against the company, that they should take that into account in their valuations. So we suggested that, in accordance with the guidelines that had been produced by the Canadian Institute of Actuaries, the valuation actuaries should assume that the lapse rates on these products... that ultimate durations would be zero.

**The Chairman:** Could I have you clear up what Mr. McCrossan is calling term to 100? My understanding of that was a straight whole-life policy that ran; you paid the same level of premium as long as you wanted to and...

## [Traduction]

Nous nous sommes donc penchés sur l'importance des réserves. J'ai dit hier que c'est ce que nous essayons de faire pour les compagnies d'assurance de biens et risques divers, à savoir, veiller à ce que les primes non acquises suffisent à couvrir les demandes de règlement à venir et, si tel n'est pas le cas, nous leur demandons d'établir des réserves pour pertes, ce qui devrait se répercuter sur les primes qu'elles demandent.

La concurrence a été intense et vive dans le domaine de l'assurance-vie à terme ces derniers temps. Les primes ne cessaient de baisser à tel point que cette diminution nous a inquiétés. Nous craignons que l'argent perçu par ces compagnies ne suffirait pas à couvrir les demandes de règlement de sinistres. Nous nous sommes donc de nouveau intéressés aux réserves puisque nous avons compétence en la matière.

Nous nous inquiétons des hypothèses retenues par certaines de ces compagnies pour vendre ces polices d'assurance à terme. Selon la modification apportée à la loi en 1977, les compagnies sont tenues de nommer des actuaires experts en évaluation qui sont chargés, aux termes de la loi, de choisir une base et des méthodes convenant à la compagnie et aux types de polices souscrites. Mais la loi précise également que ces hypothèses doivent être acceptées par le surintendant des assurances.

Nous nous inquiétons donc de certaines de ces hypothèses retenues pour évaluer ces polices d'assurance et celles qui nous préoccupaient le plus étaient celles que l'on pouvait souscrire jusqu'à l'âge de 100 ans et qui n'offrent aucune valeur garantie libérée au moment du rachat ou de l'échéance.

Un certain nombre d'actuaires établissaient des hypothèses sur le rythme auquel ces polices seraient résiliées. Par conséquent, puisqu'ils supposaient que ces polices seraient dénoncées, que les gens les résilieraient, les réserves établies par les compagnies étaient donc réduites. Mais ce type de police d'assurance est nouveau et nous ne savons pas encore combien seront résiliées.

Dans notre exposé annuel de cette année, nous avons donc indiqué aux actuaires chargés de l'évaluation que nous estimions que les directives mises au point par l'Institut canadien des actuaires pour se conformer à la modification apportée à la loi en 1977, amendement qui avait pour but de rendre la profession plus responsable des réserves qu'elles recommandaient, que ces directives donc étaient trop souples et nous leur avons demandé, si les détenteurs de polices d'assurance pouvaient résilier leurs polices, d'en tenir compte dans leurs évaluations. Nous avons donc fait savoir aux actuaires, conformément aux directives établies par l'Institut canadien des actuaires, qu'il leur fallait établir comme hypothèse qu'aucune de ces polices ne serait résiliée.

**Le président:** Pourriez-vous nous expliquer ce que M. McCrossan appelle une assurance-vie temporaire jusqu'à 100 ans? Je croyais qu'il s'agissait d'une simple police d'assurance-



[Text]

**Mr. Hammond:** Well, there are endless variations, but the old-fashioned types of contracts would provide cash surrender values.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hammond:** You would have a whole life and if you surrendered it at 65, your contract would specify that you could get so much cash or you could get paid up insurance of such and such an amount. These new products do not provide any guaranteed values unless you die.

**The Chairman:** All right. Do these new products have a level premium or is it graduated?

**Mr. Hammond:** Well, there are a number of variations. There are some that have a level premium. There are some that have a ratcheting-up and there are some where the company has the right to adjust the premiums. So there are endless varieties.

**The Chairman:** Well, the trouble is that there are endless varieties and I appreciate that. That is why I wanted to make sure we knew what we are talking about.

**Mr. Hammond:** Here we are talking about a level premium contract that does not provide any cash surrender values.

**The Chairman:** So what we are talking about is a level premium contract that supplies no ratcheting-up.

**Mr. Hammond:** That is right.

**The Chairman:** Obviously the person will never surrender the policy. As he gets older the level premium becomes worth more and more to him.

**Mr. Hammond:** That was our concern, Mr. Chairman. Although I think if you want to be realistic there will always be surrenders, but not . . .

**The Chairman:** By mistake.

**Mr. Hammond:** That was our concern.

**Mr. McCrossan:** My understanding is that notwithstanding your directives, some companies did not file their annual reports in conformity with your directives and produced lower reserves than would have been produced under your instructions.

**Mr. Hammond:** That is correct, Mr. Chairman. Certainly in a number of cases the lapsed assumptions that were used were lowered significantly. Now the companies are using something in the range of 2% to 4%.

**The Chairman:** How many companies have refused to comply with your requirement?

**Mr. Hammond:** First of all, I have to say that there are two problems here. The notice went out to the companies in January. We were working on this problem and we sent out the notice at the beginning of January. Some of the companies

[Translation]

vie, que la prime versée était la même tant que vous le vouliez . . .

• 1005

**M. Hammond:** Il y en a de toutes sortes, mais les anciens types de contrats offraient une valeur de rachat.

**Le président:** Oui.

**M. Hammond:** Vous pourriez souscrire une police d'assurance-vie et si vous la rachetiez à l'âge de 65 ans, votre contrat préciserait alors que vous toucheriez telle somme ou que votre assurance s'élevait à tel ou tel montant. Or, ces nouvelles polices n'offrent aucune valeur garantie à moins que vous ne veniez à mourir.

**Le président:** Bien. La prime demandée est-elle uniforme ou progressive?

**M. Hammond:** Cela varie. Certaines polices ont des primes uniformes. D'autres ont des primes progressives et d'autres encore ont des primes qui peuvent être rajustées par la compagnie. Il y en a donc de toutes sortes.

**Le président:** Je vois, il y en a toute une variété. Je voulais simplement m'assurer que nous savions tous de quoi nous parlions.

**M. Hammond:** Nous parlons ici d'une police à prime uniforme qui n'offre aucune valeur de rachat.

**Le président:** Ces primes ne peuvent donc pas augmenter?

**M. Hammond:** En effet.

**Le président:** Il est évident que le détenteur de la police en question n'y renoncera jamais. Plus il prendra de l'âge, plus cette prime deviendra intéressante.

**M. Hammond:** C'est ce qui nous inquiétait, monsieur le président. Il y en aura toujours qui renonceront à leur police, cependant je pense . . .

**Le président:** Par erreur.

**M. Hammond:** C'est ce qui nous préoccupait.

**M. McCrossan:** Malgré les directives que vous avez données, je crois que certaines compagnies ne les ont pas respectées et ont établi des réserves moins élevées qu'elles n'auraient dû si elles les avaient respectées.

**M. Hammond:** En effet, monsieur le président. Mais dans certains cas, le nombre de polices dénoncées prévu par ces compagnies a été révisé à la baisse. Maintenant je crois que les compagnies tablent sur un pourcentage allant de 2 à 4 p. 100.

**Le président:** Combien de compagnies ont refusé de se conformer à vos directives?

**M. Hammond:** Deux problèmes se posent ici. Nous avons envoyé ces directives aux compagnies au mois de janvier. Nous essayions de trouver une solution à ce problème et ces nouvelles directives leur ont été envoyées au début du mois de janvier.

*[Texte]*

indicated that it was too late for them to take this into account in preparing their year-end statements. That is the first thing.

There are a number of them that have not complied. We did two things. We issued this directive. We also referred the matter to the Canadian Institute of Actuaries because we do not pretend that we have all the answers. We like to know what the profession thinks of this. So we did refer the matter to the Canadian Institute of Actuaries to get their view. But in respect of the companies that have not—or the actuaries that have not used the zero lapse rate assumption, we are contacting them, we are asking them to produce reserves, to calculate the reserves using a zero lapse rate assumption so that we can compare the effect. A number of them are saying yes, but if they had known earlier they could have adjusted their assumption such that there would not have been any material effect on the reserves.

We are in the process now of analyzing the material. We wanted to get the opinion of the Canadian Institute of Actuaries. How does the profession as a whole, the actuarial profession, view this? We do not have that yet. So we are still in the process of analyzing the results. I, under the statute, have the power to reject the assumptions. I have not yet rejected any assumptions for particular companies because we are still in the process of reviewing the data, but that will be the next step.

**The Chairman:** You have had the data since January.

**Mr. Hammond:** With respect, Mr. Chairman, we only get the reports at the end of March. They are not due until the end of March. It is a matter of establishing our priorities. We get all our statements at the end of March, all the actuarial reports. We only have so many people to review them. We concentrate on the problem companies. We concentrate on the statements. We certainly have looked at the reports and we are corresponding. We have written to some 30 companies about the assumptions. I think we are making progress.

**The Chairman:** Mr. McCrossan, carry on.

**Mr. McCrossan:** Yes, I just wanted to pursue that. It seems to me that if these companies did comply, their surplus or capital could be considerably reduced, at least at the end of last year. And those companies continuing to write this business with deficient premiums could have had considerable erosion of their capital this year as well.

• 1010

**Mr. Hammond:** It could certainly make a difference in the capital and surplus position of companies; that is why we are asking for recalculation of reserves just to see what the situation would be. We are satisfied it would not make a difference such that we would have to be concerned about a

*[Traduction]*

Or, certaines compagnies nous ont fait savoir qu'elles étaient arrivées trop tard pour qu'elles puissent en tenir compte dans leurs états financiers. Voilà pour le premier point.

Un certain nombre de compagnies n'ont effectivement pas respecté ces directives. Nous avons pris deux mesures. Nous leur avons envoyé ces directives, mais nous en avons également envoyé copie à l'Institut canadien des actuaires, car nous ne prétendons pas détenir la vérité sur tout. Nous voulions l'avis de la profession. Nous l'avons donc demandé à l'Institut canadien des actuaires. Mais nous sommes en train de nous mettre en rapport avec ceux qui n'ont pas établi leur calcul en fonction d'un nombre nul de polices résiliées pour leur demander de calculer leurs réserves en conséquence et ce, pour que nous puissions établir des comparaisons. Certaines compagnies s'y sont conformées, mais, si elles avaient pris connaissance de ces directives un peu plus tôt, elles auraient pu rajuster leur calcul pour que les réserves établies ne soient pas modifiées.

Nous sommes en train d'analyser tous ces documents. Nous voulions obtenir l'opinion de l'Institut canadien des actuaires, savoir ce qu'en pensait la profession. Mais nous ne l'avons pas encore reçue. Nous sommes toujours en train d'analyser les résultats. Or, la loi m'autorise à rejeter ces calculs. Je n'en ai encore rejeté aucun, car nous sommes en train d'analyser les données que nous avons reçues, mais c'est ce que nous ferons après coup.

**Le président:** Vous détenez ces renseignements depuis le mois de janvier?

**M. Hammond:** Sauf le respect que je vous dois, monsieur le président, nous n'avons obtenu ces rapports qu'à la fin du mois de mars. Ils doivent nous parvenir avant la fin du mois de mars. Nos priorités doivent être établies. Tous les rapports d'actuaires doivent nous parvenir d'ici à la fin du mois de mars. Or, ceux qui sont affectés à l'analyse de ces données ne sont pas nombreux. Nous nous penchons surtout sur les compagnies qui ont des problèmes, sur leurs bilans. Mais nous avons compulsé tous les rapports et nous avons écrit à une trentaine de compagnies au sujet des calculs qu'elles ont établis. Nous progressons donc.

**Le président:** Allez-y, monsieur McCrossan.

**M. McCrossan:** Oui, je voudrais revenir là-dessus. Il me semble que si ces compagnies avaient respecté vos directives, leur excédent ou leur capital aurait chuté de façon considérable, à la fin de l'année dernière du moins. Et ces compagnies qui continuent à signer des contrats en demandant des primes insuffisantes pourraient voir leur capital se dégrader considérablement cette année également.

**M. Hammond:** Cela pourrait effectivement faire une sérieuse différence du point de vue du capital et de l'excédent de ces entreprises et c'est la raison pour laquelle nous demandons ce nouveau calcul des réserves pour voir précisément ce qu'il en serait. Nous sommes convaincus qu'il n'y aurait pas une différence telle qu'il nous faudrait nous inquiéter de la



## [Text]

particular company's financial position from the point of view of being able to meet its obligations.

**Mr. McCrossan:** The question is if people are buying these policies now from companies and there is basically a dispute on between the department and the company as to whether these premiums are either priced adequately or reserved adequately, what protection does the public have that as a result of continuing to write these policies that you are now questioning the company's solvency might not be jeopardized?

**Mr. Hammond:** Well, as I indicated, Mr. Chairman, I am satisfied that solvency is not in jeopardy. In fairness, I think we have to realize that our life insurance companies have been very financially strong, very well managed, and do have large margins of capital and surplus.

Now there is no question but that the margins in the new business they are writing are not there to the same degree they were in the past. But in the past they have built up very comfortable margins of capital and surplus. I am not concerned about the solvency of particular companies at this stage; nevertheless, we want to get the reserving on a sound basis.

**Mr. McCrossan:** A number of the companies that have specialized in this product are small companies that are rely heavily on reinsurance—often reinsurance that is foreign reinsurance, or ultimately foreign reinsurance. Are you satisfied that the foreign reinsurers are setting up the appropriate amounts in Canada to cover these liabilities? Because as you yourself have just pointed out, there is a question not only of the net experience but also of the gross experience of the company.

**Mr. Hammond:** Yes, we certainly are pursuing the matter with the reinsuring companies. I would say that almost all the business is ceded, at least initially, to companies registered here in Canada—in respect of which, there are some foreign companies. But they are registered here in Canada, and they are required to keep assets on deposit that are supposed to be sufficient to cover their liabilities.

So unlike with the P and C business, where it seems necessary for the industry to have recourse to unregistered reinsurers, we do not believe it to be necessary for our Canadian life insurance companies here to seek recourse to the foreign reinsurance market. As I indicated yesterday, if you cede business to an unregistered company—if you are a property and casualty company—you can get credit for that business to the extent that the foreign company puts reserves on deposit here in Canada to cover its liabilities. We are not following that route for the life companies because we believe there is adequate capacity here in the registered market. Now most of the reinsurers, as it turns out, are not Canadian-owned companies, but they are large, reputable, reinsurance companies with a sound financial base.

## [Translation]

situation financière de ces compagnies du point de vue des engagements financiers à honorer.

**M. McCrossan:** Mais si les gens souscrivent à ces politiques offertes par ces compagnies et s'il y a différend entre le département et la compagnie d'assurances à propos du juste niveau des primes, dans quelle mesure les assurés sont-ils protégés contre une éventuelle insolvabilité, puisque c'est de cela que vous parlez, de ces compagnies?

**M. Hammond:** Comme je le disais, monsieur le président, je reste convaincu que la solvabilité n'est pas en cause. En toute justice, il faut bien comprendre que les compagnies d'assurance-vie ont toujours été très solides, fort bien gérées, et qu'elles ont d'imposantes marges du point de vue de leur capital et de leurs excédents.

Il ne fait aucun doute, en revanche que les marges dont s'assortissent les nouveaux contrats ne sont pas les mêmes qu'auparavant. Auparavant, les compagnies se sont constitué des marges très confortables. Pour l'instant, leur solvabilité ne m'inquiète pas mais nous tenons à ce que leurs réserves restent suffisantes.

**M. McCrossan:** Un certain nombre de ces compagnies d'assurance spécialisée sont des petites compagnies qui font beaucoup de réassurances, souvent à l'étranger, ou de la réassurance qui finit par se faire à l'étranger. Restez-vous convaincu que ces réassureurs étrangers conservent suffisamment d'argent au Canada pour honorer leurs engagements? En effet, vous venez vous-même de le signaler, il ne s'agit pas seulement du bilan net, mais aussi du bilan brut de la compagnie en question.

**M. Hammond:** C'est en effet quelque chose que nous étudions avec les compagnies de réassurance et je vous dirais que tout le chiffre d'affaires ou presque était cédé, au moins dans un premier temps, à des compagnies enregistrées au Canada, et de ce nombre on trouve quelques compagnies étrangères. Ces compagnies sont néanmoins enregistrées au Canada et elles sont tenues par la loi de conserver en dépôt des réserves suffisantes pour couvrir leurs engagements.

A l'inverse donc de ce qui se passe dans le secteur des B et RD, où l'industrie semble devoir passer par des réassureurs non enregistrés, nous ne pensons pas qu'il soit nécessaire que nos compagnies canadiennes d'assurance-vie aient recours aux réassureurs étrangers. Comme je le disais hier, si vous transférez vos contrats à une compagnie non enregistrée—s'il s'agit d'une compagnie de biens et risques divers—vous obtenez un crédit jusqu'à concurrence des réserves mises en dépôt au Canada par la compagnie étrangère pour couvrir ses engagements. Nous ne suivons pas le même cheminement pour les compagnies d'assurance-vie, parce que, selon nous, le marché des assureurs enregistrés au Canada suffit. La plupart des réassureurs, semble-t-il, ne sont certes pas des compagnies à capitaux canadiens, mais il s'agit néanmoins d'imposantes compagnies jouissant d'une excellente réputation et ayant financièrement les reins très solides.

[Texte]

**Mr. McCrossan:** Have you set a date by which the actuaries must file the reserves you requested in accordance with a method you requested with the department?

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, it depends on when we send the letter out. As we review the reports, we have been sending out the letters. Normally we expect a response within a month of sending out the letter.

**The Chairman:** I do not think you gave him the answer, Mr. Hammond. Have you set a date?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman, we have not in the sense that we are just doing . . . well, not all the letters have gone out at the same time.

**The Chairman:** In the letters going out, do you give them 30 days to comply or they will be deregistered?

**Mr. Hammond:** Let me ask Mr. McIsaac to reply, who is in charge of asking . . .

**Mr. D.A. McIsaac (Director, Life Insurance Division, Department of Insurance):** The attitude, Mr. Chairman, basically is to follow up on these requests two weeks after they are mailed out. That is our practice. But we have a target date for completing this whole review by September; that is, by September we hope to have all the information in and all the reports completed. But in these particular cases where we are raising this issue, we are following up with a two-week delay on our request letters.

• 1015

**The Chairman:** It seemed to me the issue raised by Mr. McCrossan is a situation you know about. You made certain regulations and rules, and people who have licences did not comply with your requirements. It would seem to me they told you they could not be bothered replying. I do not think I would be very pleased about that if I were you.

**Mr. Hammond:** Well, I am not particularly pleased, but I think in fairness to the profession, there are some people who may question our judgment as to whether or not we are going too far.

**The Chairman:** It would seem to me that when they become the superintendent they can question the superintendent's judgment. But right now you are the superintendent, and if they do not follow your regulations it looks to me like they could not find a key for the door.

**Mr. Hammond:** I understand the point you are making and it is a good one, although in fairness I have to say that a number of people have questioned whether or not we have gone too far. We have to establish certain standards, but we do not pretend to be the font of all wisdom in this new area. We do want to be able to consult with the profession and see what should be expected. Once we get the information in we will

[Traduction]

**M. McCrossan:** Avez-vous une date à laquelle les actuaires doivent déposer les réserves que vous leur demandez conformément à une méthode approuvée?

**M. Hammond:** Tout dépend de la date de notre lettre monsieur le président. À mesure que nous étudions les rapports, nous envoyons des lettres. Normalement, nous attendons une réponse dans le mois qui suit.

**Le président:** Je ne pense pas que vous lui ayez répondu, monsieur Hammond. Avez-vous fixé une date?

**M. Hammond:** Non monsieur le président, nous ne le faisons pas dans la mesure où nous nous contentons de . . . en fait, toutes les lettres ne sont pas envoyées en même temps.

**Le président:** Dans le cas de celles que vous envoyez, vous leur donnez donc 30 jours pour vous donner satisfaction, sinon elles ne sont plus enregistrées?

**M. Hammond:** Je vais demander à M. McIsaac de vous répondre parce que c'est lui qui est le responsable de . . .

**M. D.A. McIsaac (directeur, division de l'assurance sur la vie, Département des assurances):** En fait, monsieur le président, nous faisons un suivi pour chaque demande, deux semaines après la date d'envoi. C'est ce que nous faisons d'habitude. Nous avons également une date-cible, toute l'étude du dossier doit être terminée pour le mois de septembre, c'est-à-dire que pour le mois de septembre, nous espérons avoir reçu toutes les données qui nous sont nécessaires et avoir achevé tous nos rapports. Mais dans ces cas d'espèce, lorsque nous posons la question, nous faisons un suivi deux semaines au plus tard.

**Le président:** Il me semble que le problème, en fait, dont parlait M. McCrossan était précisément quelque chose que vous savez. Vous avez édicté certaines règles, certains règlements, les gens qui ont une licence ne les ont pas respectés, et il me semble donc qu'ils vous ont clairement fait savoir qu'ils ne prendraient pas la peine de vous répondre. Je ne pense pas que je serais très content à votre place.

**M. Hammond:** Écoutez, je ne suis en effet pas particulièrement content, mais en toute justice à l'endroit de la profession, il faut bien admettre qu'il y a des gens qui peuvent mettre en doute notre jugement et se demander si, en fait, nous n'allons pas un peu trop loin.

**Le président:** Il me semblerait que lorsqu'ils deviennent surintendants, à ce moment-là, ils peuvent à juste titre mettre en doute le jugement du surintendant. Mais pour l'instant, c'est vous qui êtes le surintendant, et s'ils ne suivent pas vos règlements, c'est un peu comme si, pour moi, ils n'avaient pas la clé pour la porte.

**M. Hammond:** Je comprends fort bien ce que vous voulez dire, votre argument est logique, mais je dois admettre néanmoins qu'il y a des gens qui se sont demandé si nous n'étions pas allés trop loin. Il nous faut établir des normes, mais nous ne nous prétendons pas investir de la sagesse suprême à cet égard, puisqu'il s'agit d'un nouveau domaine. Nous voulons avoir la possibilité de consulter les professionnels



[Text]

have to take a position, under the authority I have in the legislation, as to whether or not the valuation assumptions are acceptable.

**Mr. McCrossan:** As you have outlined, these policies tend to have level premiums, which may be as low as \$2 or \$3 per \$1,000. They may be payable for life, even when at age 65 an appropriate premium might be \$30 or \$40 per \$1,000. The companies are counting on people discontinuing their premiums, even though it is worth maybe 10 times as much as what they are paying. Is it possible for somebody like myself, for example, to buy the contract from somebody age 65, and just continue the premiums until they die? In other words, could there be a secondary market in these policies, where individuals in effect speculate by buying up these contracts and continuing to pay the premiums just to ensure they get the value out of those contracts?

**Mr. Hammond:** I am not aware of anything that would prohibit it.

**Mr. McCrossan:** And that is what you are concerned about by insisting that there be a zero lapse rate at a certain point?

**Mr. Hammond:** That is certainly part of the concern.

**Mr. de Jong:** Do you know where this is happening?

**Mr. Hammond:** The contracts are relatively new, and I think it is too soon. I do not think anybody would be interested in doing it just yet. I mean, this is a relatively new development. I am not aware of it happening. I doubt very much it would be happening at this stage because the contracts are too new.

**Mr. Dorin:** It would be 10 or 15 years before they would accrue enough value.

**Mr. de Jong:** How confident do you feel that you are on top of what is happening out there, in the life insurance, in the trust companies? Do you feel you have enough manpower, enough staff, enough people who are street smart? Do you feel pretty confident that you are on top of the developments within the industry?

**Mr. Hammond:** You always feel you could know more and be doing more. But you have to weigh the marginal cost with the marginal advantage. Since 1980-1981, when these problems first began, we have had an increase of 26 person-years. I believe we have enough staff to identify the problems, to make sure we find out what is going on.

I think we have been doing a reasonable job of identifying the problems. We could do with some more. We asked for a

[Translation]

et de comprendre quelles sont les attentes possibles. Une fois que nous obtenons les données, nous devons prendre position, en vertu des pouvoirs qui nous sont conférés par la loi, et décider si les hypothèses relatives à l'évaluation sont ou non acceptables.

**M. McCrossan:** Comme vous l'avez dit vous-même, ces polices tendent à s'assortir de primes forfaitaires commençant déjà à deux ou à trois dollars par tranche de mille dollars. Ces primes sont parfois payables à vie, même si, à 65 ans, elles risquent d'atteindre les 30\$ ou 40\$ par tranche de 1,000\$. Les compagnies espèrent que les gens vont arrêter de payer leurs primes, même si leur assurance vaut peut-être 10 fois ce qu'ils paient. Serait-il possible que quelqu'un comme moi achète le contrat d'assurance de quelqu'un d'autre qui aurait 65 ans et continue à verser les primes jusqu'à sa mort? En d'autres termes, pourrait-il y avoir un marché secondaire pour ces polices d'assurance, certaines personnes se livrant en fait à la spéculation en rachetant ces polices d'assurance et en continuant à verser les primes jusqu'à ce que le montant assuré soit payé.

**M. Hammond:** À mon sens, rien ne l'interdirait.

**M. McCrossan:** Et c'est cela qui vous tracasse lorsque vous insistez pour qu'à un moment donné, le taux de déchéance arrive à zéro.

**M. Hammond:** C'est en partie la raison, oui.

**M. de Jong:** Est-ce que vous savez au juste à quel moment cela se passe?

**M. Hammond:** Ces polices sont relativement nouvelles, et je pense qu'il est trop tôt pour le dire. Je ne pense pas que qui que ce soit ait intérêt à le faire maintenant, car c'est un domaine relativement nouveau, j'é le répète, et quoi qu'il en soit, je ne pense pas que ce soit déjà le cas, je doute très fort que ce soit le cas déjà maintenant, parce que ces polices sont trop nouvelles.

**M. Dorin:** Il faudrait attendre 10 ou 15 ans avant qu'elles représentent suffisamment d'argent.

**M. de Jong:** Pensez-vous vraiment que vous suiviez les choses d'assez près, dans le domaine de l'assurance sur la vie, dans celui des compagnies de financement? Pensez-vous que vous ayez suffisamment d'effectif, de personnel, de gens malins pour suivre ces derniers progrès? Avez-vous vraiment la certitude que vous êtes en mesure de suivre tout ce que fait l'industrie?

**M. Hammond:** Vous savez, on a toujours l'impression qu'on pourrait en faire davantage et en connaître davantage, mais il faut être réaliste et savoir ce que nous rapporterait toute dépense supplémentaire dans ce domaine. Depuis 1980-1981, lorsque les problèmes ont commencé à se présenter, nous avons augmenté notre effectif de 26 années-personnes. Je pense que nous avons suffisamment de collaborateurs pour mettre le doigt sur les problèmes et pour savoir ce qui se passe au juste.

Je pense que nous avons assez bien réussi à identifier les problèmes. Bien sûr, nous pourrions utiliser davantage de

## [Texte]

few more person-years for next year, for example; we asked for three. But by and large I think we have enough staff.

I guess where we found problems is that when, for example this year, we have had a number of failures, the fact that there are failures generates a lot of extra demands on our time, in the sense that understandably you have a lot of questions to answer, you get hundreds of letters from depositors, etc., and you want to provide them with reassurance, so you try to deal with those quickly. So when you have these pressures... in good times I think we have enough staff, I guess is my answer, to identify the problems, but when you have these failures, the failures on top of trying to keep up to date with what is going on do create pressures, and we probably could use more staff to handle that situation.

About street-smarts, until the recession we had problems in attracting the type of people to the department we would like to have had, people with the qualifications, with accounting backgrounds or MBAs. We found we were not able to attract them to the department because the salaries that we were able to offer were not competitive. But in the last few years, and basically since the recession started, the situation has changed in the sense that, as everyone knows, jobs are harder to get. I feel we have gotten a lot of bright people we were not able to attract in the hey-day of the 1970s. So I feel we are building up our "street-smarts", as you put it.

**Mr. de Jong:** Are these people who have had experience within the industry?

**Mr. Hammond:** Some of them have. A lot of them are bright young university graduates, people with CAs, people with MBAs. Some of them have had industry experience. But we are getting a lot of young people fresh out of university. In the old days we were not even able to attract that type of person. But we are certainly not going to get somebody who has been a vice-president of an insurance company or anybody at that level, because we just do not pay those types of salaries.

**Mr. de Jong:** Do you feel at some stage you might have to?

**Mr. Hammond:** As I indicated, I think we are doing a reasonable job of identifying the problems now. As I indicated yesterday, we have been going back and looking at some of the problem cases, and I think we identified the problems really early. It is what to do with them when you have the problems: the power to deal with them and just the practical problems of what to do with them I think have been the problem.

## [Traduction]

monde. Nous avons demandé par exemple quelques années-personnes de plus pour l'an prochain, trois pour être précis, mais, d'une façon générale, je pense que nous avons un effectif suffisamment nombreux.

Là où nous avons découvert des problèmes, c'est, par exemple cette année-ci, lorsque les faillites se sont multipliées, et il est évident qu'une faillite nous sollicite beaucoup plus, étant donné que, et c'est compréhensible, il y a davantage de questions auxquelles il faut répondre, les déposants vous envoient des centaines de lettres, et ainsi de suite, et vous voulez tout naturellement les rassurer, et il faut donc leur répondre rapidement. Toutes ces pressions s'exercent donc... En temps normal, nous avons, dirais-je, un personnel suffisant, c'est cela que je vous répondrais, pour pouvoir identifier les problèmes, mais, en fait, les faillites, les faillites ajoutées au fait que nous voulons suivre l'évolution des choses, nous sollicitent beaucoup plus et, à ce moment-là, nous pourrions probablement utiliser davantage de monde.

Lorsque vous parliez de gens malins, jusqu'à la récession, nous avons eu du mal à en recruter au département, à recruter les gens que nous aurions voulu avoir, les gens ayant les diplômes nécessaires, ayant une bonne formation en comptabilité ou en gestion d'entreprise. Nous nous sommes rendu compte que nous ne pouvions pas les faire venir chez nous parce que les salaires que nous versions n'étaient pas suffisants. Mais depuis quelques années, en fait, surtout depuis le début de la récession, la situation a changé, dans la mesure où, comme tout le monde le sait, il est plus difficile de se trouver du travail, et je pense que nous avons réussi ainsi à embaucher une série de gens très brillants que nous n'avons pas pu rejoindre pendant la période dorée des années 70. Nous commençons donc, je crois, à nous constituer ce réservoir de gens très malins, pour reprendre votre terme.

**M. de Jong:** Sont-ce des gens qui ont déjà travaillé dans le secteur privé?

**M. Hammond:** Dans certains cas, oui. Il y en a un certain nombre qui sont fraîchement diplômés de l'université, qui ont un diplôme de comptable agréé ou de gestion d'entreprise. Certains ont même travaillé dans le secteur privé. Mais nous avons surtout beaucoup de nouveaux diplômés. Jadis, c'était une clientèle qui nous échappait totalement. Il est évident, en revanche, qu'il nous est impossible d'aller chercher un ancien vice-président de compagnie d'assurances, ou qui que ce soit à ce niveau, parce que nous ne pouvons pas offrir des salaires comme cela.

**M. de Jong:** Pensez-vous qu'à un moment donné, vous n'aurez plus le choix?

**M. Hammond:** Comme je l'ai déjà dit, nous parvenons, je crois, assez bien à identifier les problèmes pour l'instant. Comme je le disais hier, nous avons fait un retour en arrière, nous avons réétudié un certain nombre de cas problèmes, et je pense que nous avons réussi effectivement à les circonscrire assez tôt. Mais à ce moment-là, il se pose la question de savoir ce qu'on fait d'un problème une fois qu'on l'a repéré: il faut avoir les moyens nécessaires pour l'attaquer, et c'est précisément cela qui nous a causé des ennuis.



[Text]

Certainly we will want to spend more time on training and development and developing better procedures. As I indicated yesterday, we are trying to develop a good examination manual. We tried, for example, to spend some money on training our examiners to audit through computers; to deal with that sort of thing. So we need to do more of those things, there is no question.

**Mr. McCrossan:** I would like to pursue the area you mentioned in the pits; the asset mismanagement problem. We have been in a period in the last five years of unprecedented volatility in interest rates. I guess the danger right now is that companies that might be issuing long-term obligations, guaranteeing long-term interest rates, but in fact have invested their assets too short, so they are caught in a falling interest rate market and might have some problems . . . Are there any life or trust companies where you are aware of a significant exposure to falling interest rates as a result of mismanaging their liabilities and their investments?

**Mr. Hammond:** There are certainly some companies that have some exposure. But I am not aware of any companies where the exposure is such as to cause us serious concerns about their ability to meet their obligations. Certainly the trust and loan companies in the interest rate crunch of the mid-1970s have been very sensitive to matching. By and large our trust and loan companies, in so far as matching was concerned, by yield and duration came out of the 1981 recession reasonably well if you look at their performance compared to the savings and loan institutions in the United States. I think on a matching basis they have generally done very well. We are certainly concentrating on matching. That is one of the things I mentioned yesterday in connection with capital and surplus requirements. We think that continuing capital and surplus requirements for trust and loan companies were working on what we call a mismatching reserve. To the extent that there is some mismatching we think they have to provide for that in their capital and surplus base.

• 1025

I think the trust and loan companies have been very conscious of matching in the last few years by and large. The life insurance companies, as you know very well, have become increasingly concerned about matching. It is certainly one of the things we have been stressing, for example, in our requirements in regard to the valuation actuary's report. We have stressed that in that report we want to see justification for the assumptions and we want to be satisfied that matching is taking place. The life insurance companies I think have become very conscious of it and are doing a reasonable job.

**Mr. McCrossan:** On *The Journal* there was quite a discussion of the new types of mortgage vehicles that are around. Could I ask you about a couple of them?

[Translation]

Il est évident que nous voulons consacrer davantage de temps à la formation et au perfectionnement et à la mise en place de meilleures méthodes de travail. Comme je vous le signalais hier, nous sommes en train d'essayer de sortir un bon manuel d'examen. Nous avons ainsi essayé de consacrer un peu d'argent à la formation de nos examinateurs, pour qu'ils puissent faire leur vérification à l'ordinateur; vous voyez, c'est ce genre de chose-là que nous essayons de faire. Il nous faut donc davantage de ces secteurs d'intervention-là, cela ne fait aucun doute.

**M. McCrossan:** J'aimerais approfondir un petit peu ce que vous avez dit à propos du problème de la mauvaise gestion des actifs. Depuis cinq ans, nous avons connu une instabilité extraordinaire des taux d'intérêt. Le danger, pour moi, pour l'instant, c'est que les compagnies puissent émettre des obligations à long terme et garantir des taux d'intérêt à long terme, en étant contraintes d'investir leur actif à trop court terme, de sorte que si les taux d'intérêt dégringolent, elles risqueraient certains problèmes . . . Y a-t-il des compagnies de fiducie ou des compagnies d'assurance-vie qui, à votre connaissance, se seraient ainsi rendues très vulnérables à une dégringolade des taux d'intérêt suite à une mauvaise gestion de leurs investissements ou de leur passif?

**M. Hammond:** Il est évident qu'il y a des compagnies qui sont, dans une certaine mesure, vulnérables, mais je n'en connais aucune qui le serait tellement qu'il nous faudrait nous inquiéter d'une éventuelle insolvabilité. Il est certain qu'à la suite de la crise des taux d'intérêt du milieu des années 70, les compagnies de prêt et de fiducie se sont montrées très sensibles à l'accord des échéances. En gros, ce genre de sociétés se sont assez bien sorties de la récession de 1981 pour ce qui est du rendement et de la durée des placements, si on les compare aux institutions d'épargne et de prêt des États-Unis. Pour ce qui est de l'équilibre financier, elles s'en sont généralement sorties assez bien. Nous faisons bien attention à l'accord des échéances. J'en ai d'ailleurs parlé hier à propos des exigences en capital et en surplus d'apport. Nous croyons que l'obligation de maintenir un certain capital et un certain surplus d'apport pour les compagnies de fiducie et de prêt sert comme réserve en cas de déséquilibre. S'il y a effectivement déséquilibre, il vaut mieux se servir du capital et du surplus d'apport pour redresser la situation.

Depuis quelques années, la plupart des sociétés de fiducie et de prêt font très attention à faire concorder les échéances. Les compagnies d'assurance-vie, vous le savez bien, s'en préoccupent de plus en plus. Nous insistons certainement là-dessus pour le rapport actuariel d'évaluation. Nous avons insisté pour que figure dans ce rapport la justification des postulats et nous voulons être certains qu'il y a équilibre financier. Les compagnies d'assurance-vie en sont maintenant bien conscientes et s'en chargent très bien.

**M. McCrossan:** À l'émission *The Journal*, on a eu une discussion sur les nouveaux types d'hypothèques. Pourrais-je vous interroger à propos de deux de ces types?

*[Texte]*

We are seeing the seven- and ten-year mortgage re-emerge, where the company guarantees the rate for seven or ten years. My understanding is that the Canada Interest Act requires that the rate must be renegotiated at the end of five. Is that correct?

**Mr. Hammond:** The chairman is an expert on that. I will let him answer.

**The Chairman:** That is not the case.

**Mr. McCrossan:** That is not the case?

**The Chairman:** No. The fact is that under the Interest Act, briefly, an individual who owes a mortgage that he took out from a company is entitled at the end of five years, no matter what the term of the mortgage, to pay the mortgage off at the end of five years with three months' interest by way of bonus as the maximum penalty. Now, a corporation, on the other hand, that borrows money for 20 years is stuck for 20 years. It is only individuals who have this sort of privilege. There is nothing wrong with a company lending money for 10, 20, 30 or 50 years. It can do whatever it wants. It has to bear in mind that the individual who borrows can pay the mortgage off. If the individual did not borrow the money, it cannot be paid off.

**Mr. McCrossan:** Okay, that is pretty close to what I assumed.

There are two situations. If we focus in on a 10-year mortgage, interest rates could rise or fall. In order for the company to be protected against them rising, they need to have an asset which is deposited for roughly the same period. That is roughly right.

**Mr. Hammond:** Yes.

**Mr. McCrossan:** To issue a 10-year mortgage, you have to have a deposit that roughly corresponds to the 10 years. But if interest rates then fall, obviously that depositor is not going to leave you. He is going to be as happy as can be, and the mortgagee is going to pay off the mortgage. So there is a fair bit of potential anti-selection against the company. Are you concerned about this? So far this is just such a small proportion of a portfolio that it does not matter.

**Mr. Hammond:** First of all, I think you have to take account of this potential problem in your matching. The companies do that; they have to make certain assumptions about how they are going to be matched. That is the first answer. Secondly, I think it is not much of a practical problem at the current time.

**The Chairman:** Leave that if you could. I think you are getting into a subject that requires more explanation, and we are off the insurance issue.

Mr. Madden had some questions on insurance.

**Mr. Dennis Madden (Dennis Madden Consulting Limited):** To follow up some previous questions with respect to your staff, I wonder if we could get an organization chart from you, from the department.

*[Traduction]*

On voit de plus en plus réapparaître les hypothèques de sept ans et de 10 ans, des compagnies acceptant maintenant de garantir un taux pour toute cette période. Je crois comprendre que la Loi sur l'intérêt exige la renégociation des taux à tous les cinq ans. Est-ce exact?

**M. Hammond:** Le président est un expert dans le domaine. Je vais le laisser répondre.

**Le président:** Ce n'est pas vrai.

**M. McCrossan:** Ce n'est pas vrai?

**Le président:** Non. En fait, en vertu de la Loi sur l'intérêt, très rapidement, un particulier qui a une hypothèque est autorisé à la rembourser au bout de cinq ans, quelle que soit la durée prévue pour l'hypothèque, en payant comme pénalité maximale l'équivalent de trois mois d'intérêt. Une société qui emprunte pour 20 ans ne peut rembourser sa dette prématurément. Seuls les particuliers ont ce privilège. Rien n'empêche une compagnie de prêter de l'argent pour 10, 20, 30 ou 50 ans. Elle peut faire ce qu'elle veut. Elle ne doit pas oublier que le particulier qui emprunte peut rembourser son hypothèque. Si le particulier n'emprunte pas, il ne peut pas rembourser.

**M. McCrossan:** Bien, c'est à peu près ce que je pensais.

Il y a deux situations possibles. Pensons à une hypothèque de 10 ans; les taux d'intérêt pourraient monter ou baisser. Pour protéger la compagnie contre la hausse des taux d'intérêt, celle-ci doit déposer un actif pour une période à peu près équivalente. C'est bien cela.

**M. Hammond:** Oui.

**M. McCrossan:** Donc, pour accorder une hypothèque de 10 ans, vous devez avoir un dépôt pour 10 ans. Si les taux d'intérêt baissent, il est évident que le déposant ne retirera pas son argent. Il sera au contraire très heureux, alors que le détenteur de l'hypothèque voudra probablement rembourser sa dette. Cela ne comporte-t-il pas des risques pour la compagnie? Cela ne vous inquiète pas? Si cela ne représente qu'une faible proportion d'un portefeuille, c'est moins important.

**M. Hammond:** D'abord, on tient compte de ce risque probable. Les compagnies le font en faisant des postulats sur les échéances. Voilà une première réponse. De plus, cela ne pose pas tellement de problème en pratique à l'heure actuelle.

**Le président:** Je crois que vous devriez changer de sujet. Vous vous aventurez dans un domaine qui nécessite beaucoup plus d'explications, et vous ne parlez plus assurance.

M. Madden voudrait poser des questions sur l'assurance.

**M. Dennis Madden (Dennis Madden Consulting Limited):** Pour faire suite à d'autres questions posées à propos de votre personnel, je me demande si le département ne pourrait pas nous fournir une copie de son organigramme.



[Text]

**Mr. Madden:** Second, can we get some idea of staff allocation by function; that is particularly with respect to examinations, complaints, etc.? Third, can you give us some idea in allocating these 226 person-years to trust, P and C and life? Also, could you give us some idea of your annual examination program, in particular how you set the priorities up? And last, in the area of reinsurance—we have had a lot of discussion yesterday and today—could you give us a little more detail on the scale of reinsurance in Canada, both with domestic reinsurers as well as international? And with respect to the registration of reinsurers and the checking you do, just give us some idea how extensive that is and the extent to which you check with non-Canadian regulators. Thank you.

**The Chairman:** I want to move briefly to an item on page 28, the *Ideal Mutual Insurance Company*, because this is the only other insurance company you have here. I was wondering if you could perhaps whip over to page 28 and we will stay on the subject of insurance for a moment or two, finish that one off and then we can get into the trust industry.

**Mr. Hammond:** Well, *Ideal Mutual Insurance Company* is an American company that was registered to transact business in Canada on a branch basis. Non-resident companies that do business on a branch basis in Canada are required to keep assets on deposit with the Minister, sufficient to cover their liabilities. The objective is to have assets here sufficient to cover their liabilities.

*Ideal Mutual* got into financial difficulties in the United States. As you can see, *Ideal Mutual* was no longer active in Canada but it still had some claims outstanding. It got into difficulty in the United States as a result of some of its reinsurance arrangements. And I might mention that the claims experience in the United States for property and casualty insurance companies has been even worse than it has been in Canada. They have had a very disastrous year in the United States in the past year, so there have been a number of companies with problems.

There was an attempt made to rehabilitate *Ideal*, but that was not successful and so the U.S. authorities applied for a liquidation order. But we had assets on deposit here in Canada and we believe that, by using those assets to meet the claims of Canadian policyholders, the Canadian policyholders would be better off than being thrown in with the entire pot. So we moved separately to apply for our own liquidation order. We did that and got the order and I was appointed as liquidator on the recommendation of the industry. As I indicated yesterday, when the superintendent is appointed as liquidator the industry has to bear the expenses and they appoint an advisory committee to advise me on the carrying out of the responsibilities. On their recommendation we have engaged *Coopers & Lybrand* to help us carry out the liquidation. So we are in the process now of trying to determine the exact amount of claims in Canada.

[Translation]

**M. Madden:** Pourriez-vous aussi nous donner une idée de la répartition de votre effectif par activité, c'est-à-dire le nombre de ceux qui s'occupent des enquêtes, des plaintes, etc.? Pourriez-vous répartir pour nous ces 226 années-personnes entre les compagnies de fiducie, les compagnies d'assurance générale et les compagnies d'assurance-vie? Pourriez-vous nous expliquer en gros votre programme d'examen annuel, surtout la façon dont vous déterminez les priorités? Enfin, pour ce qui est des réassurances—on en a beaucoup parlé aujourd'hui et hier—pourriez-vous nous donner plus de détails sur le nombre de réassurances au Canada, aussi bien ici que sur le marché international? A propos de l'enregistrement des réassureurs et des vérifications que vous faites, pourriez-vous nous dire quelle est l'ampleur de cette vérification et si vous vous renseignez auprès des organismes de réglementation étrangers? Merci.

**Le président:** Je voudrais traiter rapidement de la rubrique à la page 29, sur l'*Ideal Mutual Insurance Company*, puisque c'est la seule autre compagnie d'assurances dont il est question. Pourriez-vous passer à la page 29. Je voudrais parler d'assurance encore quelques minutes, puis en finir, avant de passer aux sociétés de fiducie.

**M. Hammond:** Eh bien, l'*Ideal Mutual Insurance Company* est une compagnie américaine qui a été enregistrée au Canada afin de pouvoir faire des transactions par l'entremise d'une succursale. Les compagnies étrangères qui font des affaires par l'entremise d'une succursale au Canada sont tenues de déposer auprès du ministre suffisamment d'actif pour couvrir ses obligations. On veut donc avoir sur place assez d'actif pour couvrir le passif.

L'*Ideal Mutual* a éprouvé des difficultés financières aux États-Unis. Comme vous pouvez le lire, *Ideal Mutual* ne faisait plus de nouvelles affaires au Canada, mais elle devait encore régler certaines réclamations. La source de ses difficultés aux États-Unis était de mauvais arrangements de réassurance. J'ajouterais que les difficultés de règlement des réclamations auprès des compagnies d'assurance générale, aux États-Unis, sont bien pires qu'au Canada. L'an dernier, l'année a été catastrophique là-bas, si bien que bon nombre de compagnies ont eu des difficultés.

On a tenté de remettre *Ideal* sur pied, mais on a échoué, si bien que les autorités américaines ont demandé une ordonnance de liquidation. Comme nous avions en dépôt des actifs au Canada, nous avons cru qu'il serait plus avantageux pour les porteurs canadiens de polices que nous utilisions ces actifs pour régler leurs réclamations, au lieu que ceux-ci soient mis dans le même bateau que les Américains. Nous avons donc décidé de demander une ordonnance de liquidation distincte. Nous avons obtenu cette ordonnance, et j'ai été désigné comme liquidateur, sur la recommandation du secteur. Comme je l'ai dit hier, lorsque le surintendant est désigné comme liquidateur, les entreprises sont obligées d'assumer les dépenses et de former un comité consultatif chargé de m'aider à m'acquitter de mes responsabilités. Comme ce comité l'a recommandé, nous avons retenu les services de la firme *Coopers & Lybrand* pour nous aider à procéder à la liquidation. Nous sommes

[Texte]

**The Chairman:** What have you in the way of assets in Canada?

**Mr. Hammond:** I do not have that figure in my head. Mr. Hanniman, could you tell me what we have in assets? We have \$3.7 million. And the claims that are showing up so far are approximately \$3.5 million, so we are hopeful that . . .

**The Chairman:** That you will have a surplus.

**Mr. Hammond:** We are hopeful that we have a surplus, but I would not say that at this stage because with property and casualty claims, particularly this company did a lot of liability business and, you know, you can always have claims come out of the woodwork or you could have court decisions that would be for amounts much larger than you expect. But we are hoping that the Canadian claimants will be able to be paid in full.

**The Chairman:** Has anybody any questions about the Ideal situation?

**Mr. Jepson:** Just one thing, Mr. Chairman, if I can ask it. It did not seem very ideal. I could not pass that up; I am sorry.

In terms of the process of employing, say, Coopers & Lybrand, what is the policy of the department in terms of appointing a firm such as this to act as liquidators? Do you have a . . .

• 1035

**Mr. Hammond:** We do not have the staff to carry out these responsibilities to act as liquidators, because what the liquidator has to do is go around and settle all the claims and then realize on the reinsurance, for example, and the assets, etc., etc.

So as I indicated, when the superintendent is appointed as liquidator—and this only applies to insurance companies, by the way—there is a provision in the legislation that the department pays the administrative expenses so that the assets are preserved for the benefit of the policy holders, but these expenses are subsequently assessed against the insurance industry.

I think that is the reason why, when the legislation was amended to include this provision, which goes away back before my time . . . You asked my yesterday whether it was appropriate for the superintendent to be appointed as liquidator. Well I think the concern of Parliament at the time was that if the industry was going to be asked to pay the expenses, then the government should assume some responsibility for trying to see that the expenses were minimal. That is why they suggested the superintendent should be appointed as liquidator.

When this sort of situation arises, we go to this industry committee, which the industry has appointed, and sit down with them and say look, this is the situation; what would you advise us to do? They might say . . . In fact, we were hoping, in

[Traduction]

maintenant en train de calculer le montant exact des réclamations canadiennes.

**Le président:** Combien d'actifs avez-vous au Canada?

**M. Hammond:** Je ne connais pas le chiffre par coeur. Monsieur Hanniman, pourriez-vous me dire combien nous avons en actifs? Nous avons 3.7 millions de dollars. Jusqu'à présent, nous avons reçu des réclamations pour un montant d'environ 3.5 millions de dollars; nous espérons donc que . . .

**Le président:** Vous espérez avoir un excédent.

**M. Hammond:** Nous l'espérons, mais je ne saurais me prononcer dès maintenant, car cette compagnie accordait beaucoup d'assurance tous risques et, dans ce domaine, on ne sait jamais quelle réclamation peut surgir ni si un tribunal ne va pas accorder des dommages-intérêts beaucoup plus importants que prévu. Nous espérons que les réclamants canadiens pourront être complètement dédommagés.

**Le président:** Quelqu'un a-t-il des questions sur la situation d'Ideal?

**M. Jepson:** Une seule remarque, monsieur le président, si vous le permettez. La compagnie me paraissait loin d'être idéale. Veuillez l'excuser, je ne pouvais pas m'en empêcher.

Vous dites avoir retenu les services de *Coopers & Lybrand*; quelle est la politique du département lorsqu'il s'agit de choisir une firme comme celle-ci pour agir à titre de liquidateurs? Est-ce que . . .

**M. Hammond:** Nous n'avons pas l'effectif voulu pour assumer les responsabilités d'un liquidateur, puisque celui-ci doit faire le tour de tous les clients, régler toutes les réclamations, puis réaliser la réassurance, les actifs, etc.

Comme je l'ai dit, lorsque le surintendant a été désigné comme liquidateur—et cela ne s'applique que dans le cas de compagnies d'assurances—la loi prévoit que le département assume les frais administratifs, afin que les actifs servent entièrement à dédommager les détenteurs de polices. Les dépenses sont par la suite réparties entre les diverses compagnies d'assurances.

Voilà pourquoi, lorsque la loi a été modifiée pour ajouter cette disposition, et c'était bien avant moi . . . Vous m'avez demandé hier s'il était approprié que le surintendant soit désigné comme liquidateur. Je crois que ce à quoi a songé le Parlement à l'époque, c'était que si les compagnies d'assurances en général devaient payer les dépenses, alors, le gouvernement devait avoir la responsabilité de veiller à ce que celles-ci soient les plus basses possible. Voilà pourquoi on a suggéré que le surintendant soit désigné comme liquidateur.

Lorsqu'une telle situation surgit, nous nous adressons au comité du secteur, dont les membres sont choisis par les diverses compagnies, pour lui exposer le problème et demander ses conseils. Nous espérons, dans le cas de l'*Ideal Mutual*



[Text]

the case of the Ideal Mutual Insurance Company, that we would be able to get another property and casualty insurance company to do it; that was our suggestion to the industry. Initially they reacted positively, but the companies are all having their own—I should not say problems, but they are all very busy. The P and C industry has had a lot of problems over the past few years, and after having a second look at it they decided they would prefer to have one of these firms that specialize in liquidation do it.

Before we entered into those arrangements, at the recommendation of the committee we went around and talked to at least five firms and got them to provide us with quotations and their expertise and this sort of thing. It was done on that basis . . .

**Mr. Jepson:** Are you saying it is spread around?

**Mr. Hammond:** Well, we have three situations now where the superintendent is liquidator of a property and casualty insurance company. In the case of Pitts Insurance, the Clarkson Company is acting as our agent. In the case of Cardinal it is Price Waterhouse. In the case of Ideal Mutual it is Coopers and Lybrand. So it has been spread around. I want to emphasize that in this particular case here, the Coopers and Lybrand people offered the best rates. They also had expertise in the property and casualty insurance area. The appointment was on the recommendation of the industry, which ultimately pays the bills, and it was on the basis of cost and expertise.

**Mr. Jepson:** Thank you.

**The Chairman:** Are there any other concerns about this matter?

**Mr. McCrossan:** Yes, Mr. Chairman. I would like to ask something. If the source of the difficulty was unsound reinsurance arrangements, were these unsound reinsurance arrangements restricted to business that originated in the U.S., or were some of the policies issued in Canada, subject to the same offshore reinsurers?

**Mr. Hammond:** No. The unsound reinsurance arrangements applied to business that was done in the United States, not to the Canadian business.

**The Chairman:** Are there any other questions? I have only one question. This company was an American company with a licence to operate in Canada. Under the Bank Act we make people who want to come into the country incorporate a separate company here and put up separate capital and reserves. Is this a realistic thing to suggest? Why would you not go that route?

**Mr. Hammond:** Well, it is certainly a route that a lot of companies that have been operating here on a non-resident basis have been taking voluntarily. We have found that a lot of them have chosen to incorporate domestic companies. Certainly we believe there are some protections in the existing arrangements to the extent that they are required to place with the Minister assets sufficient to cover their liabilities. Now, the exposure you run in the property and casualty business is that you could never be absolutely sure what the liabilities are

[Translation]

*Insurance Company*, qu'une autre compagnie d'assurances générales accepterait de s'en occuper. C'est ce que nous avons proposé aux compagnies. À l'origine, elles ont accueilli la suggestion favorablement, mais, par la suite, comme elles ont chacune, non pas leurs problèmes, mais, disons, leurs préoccupations, et que les compagnies d'assurances générales ont eu bien des difficultés depuis quelques années, celles-ci ont dit préférer qu'une firme spécialisée dans les questions de liquidation s'en occupe.

Avant de conclure cet arrangement, nous avons rencontré les représentants d'au moins cinq firmes, suivant les recommandations du comité, pour qu'elles nous préparent un devis avec tous les détails utiles. C'est ainsi que . . .

**M. Jepson:** Vous voulez dire qu'on en parle un peu partout?

**M. Hammond:** À l'heure actuelle, le surintendant est liquidateur de trois compagnies d'assurances générales. Pour la *Pitts Insurance*, c'est la *Clarkson Company* qui est notre agent; pour Cardinal, c'est *Price Waterhouse*, et pour *Ideal Mutual*, c'est *Coopers and Lybrand*. On a donc réparti les contrats. Je tiens à souligner que pour *Ideal Mutual*, c'est *Coopers and Lybrand* qui proposait les meilleurs tarifs. Cette firme avait également des experts dans le domaine des assurances générales. Le choix s'est fait sur les recommandations du secteur, qui paie les factures, et la décision a été prise en fonction des coûts et de la compétence.

**M. Jepson:** Merci.

**Le président:** Y a-t-il d'autres interventions?

**M. McCrossan:** Oui, monsieur le président. Je voudrais poser une question. Si la source des difficultés, c'était ces arrangements de réassurance, est-ce que ces mauvaises réassurances touchaient seulement des polices émises aux États-Unis, ou est-ce que des polices émises au Canada étaient réassurées auprès des mêmes compagnies étrangères?

**M. Hammond:** Non. Les mauvais arrangements de réassurance ne touchaient que les polices émises aux États-Unis, et aucune de celles émises au Canada.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Je voudrais poser une dernière question. Il s'agit d'une compagnie américaine autorisée à faire des affaires au Canada. En vertu de la Loi sur les banques, nous pouvons exiger de ceux qui veulent s'établir ici de constituer une société tout à fait distincte et exiger un certain capital et des réserves. Ne serait-ce pas une suggestion réaliste? Pourquoi ne pas faire la même chose pour ces compagnies?

**M. Hammond:** C'est certainement une solution que bien des compagnies étrangères ont adoptée de leur propre chef. Beaucoup ont choisi de constituer une compagnie canadienne. Les accords actuels offrent une certaine protection, dans la mesure où on oblige les compagnies à déposer auprès du ministre suffisamment d'actifs pour couvrir les obligations. Le problème, dans le domaine des assurances générales, c'est qu'on n'est jamais parfaitement certain du montant des obligations. Le ministre contrôle néanmoins certains actifs. Ils

[Texte]

going to be. Nevertheless, you do have assets here that are under the control of the Minister. They are in our hands, so to that extent there is some extra protection with regard to the branch operations that you do not have with the domestic companies.

• 1040

I think the other factor, Mr. Chairman, is that our Canadian life insurance companies have operated around the world, and in the past they operated around the world on a branch basis. But I certainly do not think we felt it necessary at this stage to say you should incorporate a Canadian company. Our experience has not been such that we would say we think that is absolutely necessary, but certainly a number of them have been doing it on a voluntary basis. Once they come here they believe it would be better to be a Canadian corporation, and they have domesticated their operations.

**The Chairman:** Thank you very much. We will go back then to the trust company business; we start off on page 15 of the report with our good friend Greymac and, immediately following, Seaway. That brings us into the great Seaway, Greymac, and of course Crown Trust fiasco.

The situation, Mr. Hammond, I believe is that there is a Greymac Trust Company, which is an Ontario corporation, but for some reason they incorporated Greymac Mortgage Corporation as a federal corporation.

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, just to put it in historical perspective, Greymac Mortgage Corporation existed before Greymac Trust Company. Greymac Mortgage Corporation was a federal company and the first federal company that was owned by the shareholder, Mr. Rosenberg, who owned both Greymac Mortgage Corporation and Greymac Trust Company.

**The Chairman:** When was it incorporated?

**Mr. Hammond:** It was incorporated in 1974, but Mr. Rosenberg did not own it right at the beginning. I think Mr. Rosenberg acquired it in 1977, and generally we did not have a problem with the operations of Greymac Mortgage Corporation until about 1981. In 1981 things began to heat up and we began to be concerned about its operations. It was in 1981 that we started to take regulatory actions and do a number of things with regard to that company. It was then that Mr. Rosenberg went out and bought a provincial trust company and the deposit base in the provincial trust company expanded much more rapidly than it did in Greymac Mortgage Corporation.

**The Chairman:** What was the provincial company that he bought?

**Mr. Hammond:** MacDonald Cartier Trust. It was an Ontario incorporated company.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hammond:** And he bought that, I think, in 1981.

**The Chairman:** In 1981, and he changed the name of MacDonald Cartier to Greymac.

[Traduction]

nous sont confiés, si bien que les activités des succursales sont un peu mieux protégées que celles des sociétés canadiennes.

L'autre facteur est que les compagnies d'assurance-vie canadiennes opèrent dans le monde entier et avaient par le passé des succursales dans le monde entier. Nous n'avons pas toutefois jugé nécessaire d'obliger les compagnies canadiennes à se constituer en sociétés. Il est certain toutefois qu'un certain nombre d'entre elles l'ont fait d'elles-mêmes. Une fois arrivées ici, elles ont jugé préférable de se constituer en sociétés canadiennes.

**Le président:** Merci beaucoup. Nous allons donc revenir aux compagnies de fiducie; nous passons à la page 16 du rapport, avec notre bon ami, Greymac, et, tout de suite après, Seaway. Donc, Seaway, Greymac et, bien sûr, le fiasco Crown Trust.

Si je ne m'abuse, monsieur Hammond, il y a la compagnie Greymac Trust, qui est une société ontarienne et qui, pour une raison que j'ignore, a constitué Greymac Mortgage Corporation en société fédérale.

**M. Hammond:** Monsieur le président, Greymac Mortgage Corporation existait avant Greymac Trust Company. La première était une société fédérale, et c'était d'ailleurs la première qui ait jamais contrôlé l'actionnaire, M. Rosenberg, qui était à la fois propriétaire de Greymac Mortgage Corporation et de Greymac Trust Company.

**Le président:** Quand a-t-elle été constituée en société?

**M. Hammond:** En 1974, mais M. Rosenberg n'en fut pas propriétaire tout de suite. Je crois qu'il l'a achetée en 1977, et, de façon générale, il n'y avait pas de problèmes avec Greymac Mortgage Corporation, jusqu'aux alentours de 1981. C'est à cette date que les choses ont commencé à se gêner et que nous nous sommes inquiétés de ses activités. C'est à cette date également que nous avons commencé à prendre un certain nombre de mesures à propos de la société. C'est alors que M. Rosenberg est allé acheter une compagnie de fiducie provinciale et que les dépôts faits à cette société se sont développés beaucoup plus rapidement qu'à Greymac Mortgage Corporation.

**Le président:** Quelle société provinciale a-t-il achetée?

**M. Hammond:** MacDonald Cartier Trust. C'était une société ontarienne.

**Le président:** En effet.

**M. Hammond:** Et je crois qu'il l'a achetée en 1981.

**Le président:** Et il l'a rebaptisée Greymac.



[Text]

**Mr. Hammond:** To Greymac Trust Company.

**The Chairman:** You were on top of him then in 1981, with Greymac Mortgage Corporation.

**Mr. Hammond:** Well, we had started to . . .

**The Chairman:** And he went out and used the money from the mortgage company to buy a trust company.

**Mr. Hammond:** No, no. He did not use . . . the mortgage company did not own the trust company.

**The Chairman:** I see.

**Mr. Hammond:** Certainly through dividend upstream payments he may have taken money out of the mortgage company, but the mortgage company itself did not own the trust company.

**The Chairman:** Well, you said dividends upstream. If they went back to him personally, of course he would have to pay tax on them.

**Mr. Hammond:** That is right.

**The Chairman:** He presumably had a holding company then.

**Mr. Hammond:** Yes, he had a holding company, but the trust company was definitely not a subsidiary of the federal mortgage loan company.

**The Chairman:** What was the name of the holding company? Was it just Rosenberg Holding or something?

**Mr. K. Bell (Acting Director, Trust, Loan and Investment Companies Division, Department of Insurance):** That was a numbered Ontario company.

**The Chairman:** It was a numbered company.

**Mr. Bell:** Pardon me, it was Greymac Credit.

**The Chairman:** Greymac Credit, which is an Ontario corporation.

**Mr. Bell:** Yes, correct.

**The Chairman:** So he whipped dividends out of Greymac Mortgage to Greymac Credit.

**Mr. Bell:** Yes.

**The Chairman:** Well, when he was in trouble, did you not have any way of making him reverse those dividends?

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, he was in compliance with their authorized borrowing ratio up to 1982. We were just concerned about the . . . They did not pay dividends that reduced the capital and surplus of the company below its authorized borrowing ratio, but we became concerned about a number of the investment practices that this company was engaged in, and we started to try to zero in on that, based on the balance sheet they were presenting.

[Translation]

**M. Hammond:** Greymac Trust Company.

**Le président:** Vous le surveilliez alors, en 1981, à propos de Greymac Mortgage Corporation.

**M. Hammond:** Ma foi, nous avons commencé à . . .

**Le président:** Et il a utilisé les fonds de la société d'hypothèques pour acheter une société de fiducie.

**M. Hammond:** Non, non. Ce n'est pas cela . . . La société d'hypothèques n'était pas propriétaire de la société de fiducie.

**Le président:** Je vois.

**M. Hammond:** Il est très possible qu'il ait pris de l'argent à la société d'hypothèques en payant des dividendes, mais ce n'est pas la société d'hypothèques qui était propriétaire de la société de fiducie.

**Le président:** Vous parlez de dividendes, mais si ceux-ci lui étaient versés personnellement, ils auraient été imposables.

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Il avait alors probablement une société *holding*

**M. Hammond:** Oui, en effet, mais la société de fiducie n'était absolument pas une filiale de la société de prêt hypothécaire fédérale.

**Le président:** Comment s'appelait la société *holding*? Était-ce simplement Rosenberg Holding, ou autre chose?

**M. K. Bell (directeur suppléant, Division des sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement, Département des assurances):** C'était une société ontarienne qui portait un numéro.

**Le président:** Seulement un numéro.

**M. Bell:** Excusez-moi, c'était Greymac Credit.

**Le président:** Greymac Credit, qui est une société ontarienne.

**M. Bell:** Oui, c'est cela.

**Le président:** Il a donc prélevé des dividendes sur Greymac Mortgage, pour déposer cet argent dans Greymac Credit.

**M. Bell:** Oui.

**Le président:** Quand il avait des difficultés, ne pouviez-vous pas du tout réorienter ces dividendes?

**M. Hammond:** Monsieur le président, il se conformait, jusqu'en 1982, au coefficient d'emprunt autorisé. Il n'a pas été payé de dividendes qui réduisent le capital et le surplus de la société en deçà du coefficient autorisé, mais nous avons commencé à nous inquiéter d'un certain nombre des pratiques d'investissement de cette société et à étudier la question à partir du bilan présenté.

Of course, we now have concerns and we had concerns at the time about inflated values. We were concerned about the values on which some of their mortgage lending was based and concerned about some of the real estate transactions. It was

Il est évident que nous nous inquiétons, comme nous le faisons alors, des chiffres gonflés. Des chiffres utilisés dans le calcul de leurs prêts hypothécaires et de certaines transactions immobilières. C'est alors que nous avons mis un système sur

[Texte]

then that we began this procedure we now have in place with Public Works to get outside appraisals. We started in this company to try to zero in on the values that were being used to justify these transactions. They were supposedly arm's-length transactions. They were transactions with third parties, and we started to zero in on some of the things that were going on. Inevitably, when we would get an appraisal showing that the values had been overstated, the property purportedly would be sold again to a third party for the value at which the company had been claiming originally and with some sort of take-back financing. Therefore, we were zeroing in on their investment activities. That was our concern in 1981 and 1982.

**The Chairman:** Can you give us some street names and addresses of these zeroing-ins? Say you looked at a thing and all of a sudden the asset got sold for the appraised value.

**Mr. Hammond:** I cannot give it to you now, but we could . . . A lot of this was documented. If you read the Morrison report, a lot of the transactions were in there.

**The Chairman:** We have the Morrison report, have we?

**Mr. Hammond:** Yes. I think the Morrison report gives a good background on the nature of some of these transactions and also deals with the regulatory actions we were taking. I think it is a good reference source. We would be glad to . . .

**The Chairman:** Okay. Mr. Attewell.

Before you do that, I was wondering if perhaps our staff could organize to get copies of the Morrison report and circulate it to members.

**Mr. Attewell:** I just want to ask about one area. I am sorry, Mr. Chairman, but I have to leave shortly.

On the whole area of appraisals, I wonder if you might share with us what ideas or lessons we have learned in that area. Part of what I have understood, the so-called arm's-length appraisers . . . in certain cases there are pretty lucrative fees, pretty enticing. There is an association of accredited appraisers, but I understand that within this Rosenberg group some of the ones they used were not part of that, were not accredited or were marginal players. Some of the assumptions they used—I guess the Cadillac group—were that the Ontario rent controls were going to come off and based upon fantastic rent increases, they ballooned the whole value of that property. The lack of appraisers with proper integrity, etc., seems to be at the heart of the system. Would you like to comment on that?

**Mr. Hammond:** Certainly there have been problems. There is no question that there have been problems with standards of appraisals and we learned a lot of lessons in the Greymac situation. We learned about the credentials to seek. In the Greymac situation, we were concerned about the credentials of some of the appraisers and it turned out that they did not have the credentials we are now looking for; nevertheless we did make some checks and found out that they were being used by

[Traduction]

avec les Travaux publics, pour obtenir des évaluations extérieures. Nous avons commencé à examiner les chiffres utilisés pour justifier ces transactions. Il s'agissait supposément de transactions indépendantes. De transactions avec des tiers que nous avons commencé à examiner de plus près. Chaque fois que nous obtenions une évaluation inférieure à ce qui avait été avancé, la propriété était alors revendue à un tiers au prix avancé initialement par la société, avec certaines dispositions de reprise. Nous examinions alors leurs investissements. C'est ce sur quoi nous avons porté notre attention en 1981 et 1982.

**Le président:** Pourriez-vous nous donner certaines adresses que vous avez examinées en particulier? Par exemple, vous surveillez quelque chose et, tout d'un coup, la propriété est vendue au prix auquel elle avait été évaluée.

**M. Hammond:** Je ne puis vous citer d'exemple à brûle-pourpoint, mais nous pourrions . . . il y a eu beaucoup de rapports à ce sujet. Si vous lisez le rapport Morrison, les transactions en question y figurent.

**Le président:** Nous avons le rapport Morrison, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Oui. Je crois qu'il donne une bonne idée de la nature de certaines de ces transactions et des mesures que nous avons prises. C'est une bonne source de références. Nous nous ferions d'autre part un plaisir . . .

**Le président:** D'accord. Monsieur Attewell.

Avant cela, je me demandais si nous ne pourrions pas obtenir d'autres exemplaires du rapport Morrison, pour qu'il soit distribué aux députés.

**M. Attewell:** J'aimerais simplement poser une question. Je suis désolé, monsieur le président, mais je vais devoir m'en aller rapidement.

A propos de ces évaluations, pourriez-vous nous dire quelles leçons vous avez tirées de cette expérience? D'après ce que j'ai compris, les soi-disant évaluateurs indépendants . . . obtiennent quelquefois des honoraires assez généreux. Il existe une association d'évaluateurs accrédités, mais, si je ne m'abuse, dans ce groupe Rosenberg, les évaluateurs ne faisaient pas tous partie de cette association, n'étaient pas accrédités, mais plutôt en marge. Certaines de leurs hypothèses—le groupe Cadillac, si je ne m'abuse—étaient par exemple qu'en Ontario, on allait supprimer le contrôle des loyers et obtenir des augmentations extraordinaires, qui permettraient d'augmenter considérablement la valeur des propriétés en question. Il semble que le problème vienne essentiellement du fait que l'intégrité des évaluateurs laissait quelque peu à désirer. Qu'en pensez-vous?

**M. Hammond:** Il est certain qu'il y a eu des problèmes. Il ne fait aucun doute que les normes d'évaluation présentaient certains problèmes et que nous avons beaucoup appris dans le cas de Greymac. Nous savons maintenant le genre de choses à rechercher. Dans l'affaire Greymac, nous nous inquiétions des références de certains des évaluateurs, et il s'est trouvé qu'ils n'avaient pas en fait les références que nous demandons maintenant; nous avons néanmoins effectué certaines vérifications et constaté que certaines grandes sociétés réputées les



[Text]

some of the large reputable companies—large trust companies and even banks, for example.

With the help of the appraisers who are on the staff of Public Works, we have now developed some requirements about credentials, which is not necessarily the whole answer to the problem. We also have a set of instructions now which we can give to the appraisers if we are insisting on an appraisal. This is a set of instructions and standards that have been developed by the Department of Public Works. When we ask for the appraisal, we give them a copy of these standards and say that we expect . . .

**The Chairman:** Can we have a copy of that for the committee?

**Mr. Hammond:** We can get that for you, yes.

The procedure we follow now is that if we have some doubts about appraisals that have been developed by a company to justify what it has been doing, as I indicated yesterday, we get the appraisers in the Department of Public Works to look at them. They give us their comments. They tell us it is either a good appraisal in their opinion or a bad appraisal. If they say it is a bad appraisal, we go out and get another appraisal done by an independent appraiser—not a Public Works appraiser, but somebody in the local market. If it was in Winnipeg we would hire a Winnipeg appraiser. If it was in Toronto we would hire a Toronto appraiser. We would rely on the Department of Public Works to negotiate the arrangements on our behalf and give the instructions using these guidelines to the appraiser. The legislation gives us the authority to go out and get independent appraisals, but it says the remedy is that we can change the value in the annual report of the superintendent that is tabled in Parliament. Well, that does not do much good, just changing it in the report tabled in Parliament. What we need is the authority to say what value is going to be used to determining compliance with the legislation and your borrowing base. The requirements need to be a bit stronger.

• 1050

**The Chairman:** What section are you talking about in the Loan Companies Act?

**Mr. Hammond:** I cannot think of the exact number. It is in the insurance legislation and the trust and loan legislation, the same provision that says you can go out and get an appraisal, and then you can use that value in the report on the financial statements that we publish and send to the Minister.

**The Chairman:** Have you a draft of a proposed change in statute that you might suggest to us, Ms Menke?

**Ms Menke:** Well, Mr. Chairman, you are no doubt aware of the fact that in 1982 there was a discussion draft proposed. There has been some work done on certain aspects of drafting with respect to new trust and loan companies since then. But there are so many substantive issues that have not been decided yet that the progress on drafting has not really gone very far.

[Translation]

utilisaient—de grandes sociétés de fiducie, et même des banques, par exemple.

Avec l'aide des évaluateurs employés par les Travaux publics, nous avons arrêté un certain nombre de références exigibles, ce qui ne résout peut-être pas entièrement le problème. Nous avons également maintenant une série d'instructions que nous soumettons aux évaluateurs lorsque nous exigeons une évaluation. Il s'agit d'une série d'instructions et de normes adoptées par le ministère des Travaux publics. Lorsque nous demandons l'évaluation, nous fournissons ces normes en déclarant que nous souhaitons . . .

**Le président:** Pourriez-vous les soumettre au Comité?

**M. Hammond:** Certainement, monsieur le président.

Maintenant, lorsque nous avons des doutes sur les évaluations fournies par une société pour justifier ses activités, comme je le disais hier, nous demandons aux évaluateurs du ministère des Travaux publics de revoir ces évaluations. Il nous font alors leurs observations, nous disent si c'est, à leur avis, une bonne ou une mauvaise évaluation. Si elle est mauvaise, nous demandons une autre évaluation à un évaluateur indépendant—quelqu'un qui n'appartient pas aux Travaux publics, mais qui travaille sur le marché local. Si c'était à Winnipeg, nous engagerions un évaluateur de cette ville, même chose pour Toronto. Nous demandons au ministère des Travaux publics de négocier les ententes en notre nom et de donner des instructions à l'évaluateur, à partir de ces directives. La loi nous donne le pouvoir de nous adresser à des évaluateurs indépendants, mais elle indique que notre recours est la possibilité de modifier la valeur figurant au rapport annuel du surintendant, qui est déposé au Parlement. Modifier cette valeur n'est pas très utile en soi; ce dont nous avons besoin, c'est du pouvoir de dire quelle sera la valeur utilisée afin que la loi soit respectée et que la base d'emprunt soit déterminée. Les critères doivent donc être un peu plus stricts.

**Le président:** De quel article de la Loi sur les compagnies de prêt parlez-vous?

**M. Hammond:** Je ne peux pas vous citer de référence exacte. C'est dans la Loi sur les assurances, ainsi que dans la Loi sur les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt, où la même disposition stipule que vous pouvez vous adresser à un évaluateur, pour utiliser ensuite cette valeur dans le rapport des états financiers que nous publions et que nous envoyons au ministre.

**Le président:** Madame Menke, auriez-vous un projet d'amendement à la loi que vous voudriez nous proposer?

**Mme Menke:** Monsieur le président, vous savez sans doute qu'un premier document avait été proposé à cet égard en 1982. Certaines modifications ont été proposées depuis, sous forme d'ébauche, quant aux nouvelles compagnies de fiducie et de prêt. Mais il reste encore tant d'importantes questions à résoudre que la rédaction n'a pas beaucoup progressé.

[Texte]

**Mr. Hammond:** We do not have a draft, Mr. Chairman, we are still at the process of discussing ideas. We have been discussing this, for example, with Ontario. They had the same sort of problem as to what the provisions in the legislation should be. We do not have a draft to put before you. There are differences in appraisals. We have had to face some tough problems, namely in dealing with troubled situations where companies appear at hearings before the Minister with their appraisal done by an accredited appraiser, an appraisal that differs from our own. I think there needs to be some sort of arbitrary power for the Minister or the superintendent to call a halt to the process.

**The Chairman:** Well, now you told us you had real concerns about Greymac Mortgage Corporation in 1981. When in 1981?

**Mr. Hammond:** Our examiners were concerned about some of the things that were going on in the company when they did their examination, and I guess our real concern started about November 1981. We became very concerned then about some of the things they were doing. I can remember, for example, going down to Toronto myself in the absence of the superintendent and meeting with the management of that company. It was November 1981. That was the time we started to be very concerned and exercise controls.

As you can see, in March 1982 we put a cap on the amount of money they could borrow from the public. Although on the face of it they complied with the borrowing requirements, we did not want them to grow.

**The Chairman:** That did not stop them. They just went on and did the work in MacDonald Cartier Trust Company after they changed the name of the company.

**Mr. Hammond:** Well, unfortunately, the deposit in Greymac Trust did expand significantly during that year.

**The Chairman:** You were involved with CDIC, and so here they are. You get a little tough with them and the mortgage company; they operate the mortgage company and the trust company out of the same premises. People do not know whether they are dealing with a mortgage company or a trust company, I presume.

**Mr. Hammond:** Well, that may have been a problem.

**The Chairman:** That was the exact problem, was it not?

**Mr. Hammond:** Yes.

• 1055

**The Chairman:** That was in fact the problem, was it not? Well, can we get into this question of a company operating under two licences from two jurisdictions but with effectively the same name? People deal with Greymac—that is what it says on there—and they are never quite sure whether it is Greymac Mortgage or Greymac Trust, or Greymac Credit or Greymac-absconding-with-your-money company, or whatever.

[Traduction]

**M. Hammond:** Monsieur le président, nous n'avons pas de libellé à vous proposer, car nous en sommes encore à l'étape de la discussion. Nous examinons cet aspect avec l'Ontario. Par exemple, il se posait les mêmes problèmes quant aux dispositions à inclure dans la loi. Nous n'avons donc pas de libellé à vous proposer. Il y a des différences dans les évaluations. Nous avons dû affronter certains problèmes très graves, en particulier des situations difficiles où des sociétés comparaissent à des auditions devant le ministre, leur évaluation ayant été faite par un expert agréé, tout en étant différente de la nôtre. Le ministre, ou le surintendant, devrait disposer d'une sorte de pouvoir arbitraire pour mettre un terme au processus.

**Le président:** Vous nous avez dit avoir eu de sérieuses préoccupations au sujet de la *Greymac Mortgage Corporation* en 1981. Quand?

**M. Hammond:** Certaines des choses qui se passaient dans la compagnie avaient préoccupé nos examinateurs lorsqu'ils ont procédé à leur vérification, et nous avons commencé à nous inquiéter vraiment de la situation vers novembre 1981, au point que je me suis moi-même rendu à Toronto, en l'absence du surintendant, afin de rencontrer les administrateurs de la compagnie. C'était en novembre 1981. C'est là que nous avons commencé à être très préoccupés et à exercer des contrôles.

Comme vous pouvez le voir, en mars 1982, nous avons imposé un plafond sur les montants que la compagnie pouvait emprunter auprès du public. Bien qu'apparemment, elle respectait les critères d'emprunt, nous voulions limiter son développement.

**Le président:** Mais vous ne l'avez pas freinée. Elle a continué ses activités et, en particulier, dans la compagnie de fiducie MacDonald Cartier, après lui avoir changé sa raison sociale.

**M. Hammond:** Malheureusement, au cours de cette année-là, les dépôts de la compagnie fiduciaire Greymac ont augmenté considérablement.

**Le président:** Vous étiez en relation avec la CDIC, qui intervient donc. Vous devenez donc un peu stricts avec la compagnie, ainsi qu'avec la société d'hypothèques. Elle exploite cette dernière et la compagnie de fiducie dans les mêmes locaux. Les gens ne savent pas s'ils traitent avec une société d'hypothèques ou avec une compagnie fiduciaire.

**M. Hammond:** Cela a pu présenter un problème.

**Le président:** C'est justement le problème qui s'est posé, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** C'est là qu'était le problème, n'est-ce pas? Pouvons-nous examiner la question d'une société exploitée sous deux permis, dans deux entités géographiques différentes, alors que la raison sociale reste la même? Des gens traitent avec *Greymac*—c'est ce qui est indiqué ici—et ils ne savent jamais exactement s'il s'agit de *Greymac Mortgage* ou de *Greymac Trust* ou de *Greymac Credit* ou de *Greymac Entourloupette*.



## [Text]

They put up their money—this is what happened in another situation, Argosy, if I recall . . .

**Mr. Hammond:** And certainly it is also a method of dealing with the limit on deposit insurance, in the sense that if you happen to have more money than is covered by deposit insurance you split it. For example, it gave the owners of that company the opportunity to gather more money in and at the same time be able to represent that it was all insured, because at that time the limits were 20, but you could have 20 in Greymac Mortgage and 20 in Greymac Trust.

**The Chairman:** And you could operate them out of the same offices.

When you gave us your recommendations, you did not say anything about people operating deposit-taking institutions out of the same office and the same location.

**Mr. Hammond:** No, I did not, Mr. Chairman. But there is no question that if this is going to be done it needs to be absolutely clear to the clients with whom they are dealing—no question at all.

**The Chairman:** You were upset about them with the mortgage corporation. You had direct control over that one. Then they went off and started the trust company where you did not have direct control, except ancillary through CDIC, and you really did not even have control there because somewhere along the line CDIC employed the Ontario regulators to regulate it. What happened? Did Mr. Rosenberg just move money from one place to another to make sure the money was the right pew when the right regulator came in?

**Mr. Hammond:** Well, I am not sure. I do not think there was any moving of money. There were some dealings between the two companies, but I do not think there was a wholesale movement of assets from Greymac Mortgage to Greymac Trust, for example.

But we did have meetings with the Ontario authorities, and in fairness to the Ontario authorities, I think they felt they did not have the provisions in their legislation that allowed them to use the terms and conditions we employed. For example, we put a cap on their borrowings and then we cut their borrowing ratio, and then we put limits on the interest rates they could offer. We said they could not make any investments over \$2 million without our approval—no writing up of asset values. These were things we did under our existing legislation. The Ontario authorities at the time felt they did not have the authority to take that sort of action. That was remedied, as you will remember, by their December 1982 emergency bill.

**The Chairman:** They passed a bill to close the gate after the horse had gone.

**Mr. Hammond:** Well, that is . . .

## [Translation]

Les gens y versent leur argent—c'est ce qui s'est passé dans une autre situation, celle d'Argosy, si mes souvenirs sont exacts . . .

**M. Hammond:** C'est aussi, bien sûr, une méthode de contourner la limite sur l'assurance-dépôts, car si vous avez plus d'argent que ne le prévoient les directives à cet égard, &ead vous le répartissez. Par exemple, cela a donné aux propriétaires de cette compagnie la possibilité d'accumuler plus d'argent dans leurs coffres, tout en pouvant dire qu'ils étaient entièrement assurés, car, à l'époque, les limites étaient de 20, mais il était possible d'avoir 20 pour la compagnie hypothécaire Greymac et 20 pour la compagnie fiduciaire du même nom.

**Le président:** Et vous pouviez les exploiter dans les mêmes bureaux.

Lorsque vous nous avez présenté vos recommandations, vous n'avez rien dit de ceux qui exploitent des institutions de dépôt dans le même bureau et les mêmes locaux.

**M. Hammond:** Non, en effet, monsieur le président. Mais il est indéniable que si cela se fait, les clients doivent savoir de façon tout à fait claire avec qui ils traitent.

**Le président:** Vous étiez préoccupés des activités hypothécaires de cette compagnie, sur lesquelles vous exerciez un contrôle direct. Par la suite, elle a décidé d'ouvrir une compagnie fiduciaire que vous ne contrôliez pas directement, sauf de façon accessoire, par l'intermédiaire de la CDIC, ce qui ne vous accordait pas vraiment de contrôle, car, à un moment donné, la CDIC a employé des services de réglementation de l'Ontario pour réglementer cette activité. Que s'est-il passé? M. Rosenberg a-t-il déplacé de l'argent d'un endroit à l'autre, pour s'assurer qu'il était bien là lorsque l'expert s'est présenté?

**M. Hammond:** Je n'en suis pas sûr. Je ne pense pas que de l'argent ait été déplacé. Les deux compagnies avaient certaines activités communes, mais je ne pense pas qu'il y ait eu un mouvement généralisé d'actifs de la compagnie hypothécaire Greymac à la compagnie fiduciaire du même nom, par exemple.

Mais nous avons rencontré les responsables pour l'Ontario, et pour être juste envers eux, je dirais qu'ils estimaient que leur loi ne prévoyait pas de dispositions leur permettant d'utiliser les mêmes modalités et conditions que nous. Par exemple, nous avons imposé un plafond sur ses emprunts et diminué son coefficient d'emprunt, tout en limitant les taux d'intérêt qu'elle pouvait offrir. Nous avons dit qu'elle ne pourrait investir plus de deux millions de dollars sans notre approbation, ni réévaluer la valeur de ses éléments d'actif. C'est ce que nous faisons en vertu de la loi dont nous disposons. À l'époque, les responsables de l'Ontario ont pensé ne pas avoir le pouvoir d'agir ainsi. Comme vous vous en souvenez peut-être, cette province a trouvé une solution en décembre 1982 en faisant adopter un bill d'urgence.

**Le président:** Qui a été adopté pour fermer la clôture après que le cheval fut passé.

**M. Hammond:** C'est que . . .

[Texte]

**The Chairman:** But you knew all about it in November 1981.

**Mr. Hammond:** I do not say we . . . We knew enough . . .

**The Chairman:** In December 1982, after they had managed to do a real fine job on people and the country, Ontario passed a law.

**Mr. Hammond:** Yes. I think if you go through the history of it, and this is in the Morrison report too . . . For example, in July of 1982 Mr. Rosenberg sent a long epistle to the Department of Insurance accusing us of harassment. So I think . . .

**The Chairman:** So that is just part of his game.

**Mr. Hammond:** Yes.

**The Chairman:** He even put ads in the paper saying his company was stolen from him, and so on.

**Mr. Hammond:** Yes. It is indicative that we were doing things during 1982, and of course he was anxious to discourage us from trying to do those things, but we persisted. In hindsight, we could have done more.

**The Chairman:** Well, you did not do more because the Ontario authorities were not prepared to back you up. Is that not the reason?

• 1100

**Mr. Hammond:** We maybe could have done even more, in hindsight, with respect to the federal company. We were busy trying . . .

**The Chairman:** Of course you could have. You could have pulled the licence, and made it public knowledge that you were pulling his licence, and that would have stopped them up cold on the trust company.

**Mr. Hammond:** We could have pulled the licence, except that if you pull the licence then you really do not have any authority to freeze the deposits unless you go to court and get a winding-up order. That is the sort of awkward situation you are in.

**The Chairman:** Of course CDIC had the right to pull the insurance too.

**Mr. Hammond:** Only in respect of the provincial companies.

**The Chairman:** Did they not have the right, under the federal companies, to pull the licence?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman, they do not. Under the existing Canada Deposit Insurance Corporation Act they do not. Federal chartered companies are automatically members of CDIC, and there is no power of CDIC to withdraw the insurance. I think the reason is that both CDIC and the regulatory function ultimately are under the responsibility of the Minister, and I guess the presumption was that the Minister and the federal regulatory authorities would act appropriately in dealing with the federally registered company. So if it was not appropriate for them to be taking deposits,

[Traduction]

**Le président:** Mais vous connaissiez toute la situation en novembre 1981.

**M. Hammond:** Je ne dis pas que nous . . . Nous savions suffisamment . . .

**Le président:** En décembre 1982, une fois que le mal a été fait, l'Ontario adopte une loi.

**M. Hammond:** Oui. Si vous revoyez la situation, et cela figure aussi dans le rapport Morrison . . . Par exemple, en juillet 1982, M. Rosenberg a envoyé une longue épître au Département des assurances, nous accusant de harcèlement. Je pense donc . . .

**Le président:** Cela fait partie de sa tactique.

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Il a même fait paraître des annonces dans le journal, disant qu'on lui a volé sa compagnie, et ainsi de suite.

**M. Hammond:** En effet. Cela montre que nous étions intervenus en 1982, et, naturellement, il tenait beaucoup à nous en dissuader, mais nous avons persévéré. Rétrospectivement, je pense que nous aurions pu faire plus.

**Le président:** Mais vous ne l'avez pas fait parce que les responsables de l'Ontario n'étaient pas prêts à vous épauler. N'est-ce pas la raison?

**M. Hammond:** Rétrospectivement, l'on voit que nous aurions pu prendre des mesures contre la compagnie fédérale. Nous voulions . . .

**Le président:** Effectivement. Vous auriez pu retirer son permis à la compagnie, en rendant publique cette décision, et cela aurait arrêté net les affaires de la société de fiducie.

**M. Hammond:** Nous aurions effectivement pu lui retirer son permis, mais à moins d'avoir une ordonnance de liquidation d'un tribunal, nous ne pouvions pas mettre les dépôts sous séquestre. Voilà exactement le genre de situation bizarre dans laquelle on peut se retrouver.

**Le président:** La SADC pouvait évidemment également retirer sa caution.

**M. Hammond:** Uniquement dans le cas des compagnies provinciales.

**Le président:** Et pour les compagnies fédérales?

**M. Hammond:** Elles n'en avaient pas le droit, monsieur le président. La Loi sur la société d'assurance-dépôt du Canada ne l'y autorise pas. Les sociétés relevant de la Charte fédérale sont membres de la SADC, automatiquement, et celle-ci ne peut pas annuler l'assurance. La raison est sans doute que la SADC et la réglementation dépendent en dernière instance du ministre, et l'on pourrait supposer, dans le cas de la compagnie fédérale, que le ministre et les autorités fédérales compétentes faisaient ce qu'il fallait. C'est à dire qu'ils veillaient à ce



[Text]

then the regulatory authorities and the Minister would act to see that did not happen.

**The Chairman:** If you had pulled the licence of Greymac Mortgage, would not CDIC have stepped in too?

**Mr. Hammond:** At the time we did now have evidence to indicate they were insolvent. We were trying to build up the evidence on the basis of these appraisals, but we did not have the evidence to indicate that they were insolvent.

If we had pulled their licence, first of all there would have had to have been a hearing, etc. And if the Minister had pulled their licence, then the next day everybody would have run in and asked for their money back and we would have had a crisis; we would have had a run. We did not at that time have the evidence to court to get a liquidator appointed.

That is another problem in the legislation, in the sense that until you can demonstrate that a company is insolvent it is very difficult to get control of it. There is a provision in the legislation whereby under certain circumstances the Minister can allow me to take control of the company's assets, but at the present time it does not give me the authority to run the company's business; it just gives me sort of a veto over their power to deal with those assets. For example, I can say no, you cannot sell this building; no, you cannot deal with this mortgage; no, you cannot pay this bill. But I cannot say do this, do that.

So the problem is that if the licence had been pulled, there would have been an immediate run. Well, that would have precipitated . . . I guess, because of the immediate run, we then could have gone to court and got the liquidation order. But then, of course, you are always concerned that the uninsured depositors can get out first, and that is another tricky situation. So it shows that unless you can do something about it, pulling the licence is not the solution.

**Mr. de Jong:** Obviously you must have felt very frustrated; you became aware of problems in 1981, you tried to deal with those problems, as you have outlined here, and you realized that you were sort of in a very awkward situation—that the only power you had was this ultimate power that could have created more problems. At that time did you make any recommendations to the Minister that some changes had to be made here and that you were caught in an unworkable situation?

**Mr. Hammond:** Certainly we discussed the situation with the Ministers, and we have had a number of Ministers since that time. We have always discussed the situation with them. I cannot say that I have made a formal written recommendation on that particular subject, but certainly it has been in discussion with all of the Ministers who have been responsible for this legislation.

But it is a very difficult question, because you have to balance the rights of the public to be protected against the rights of the shareholders to carry on business. I am not sure if you have noticed that, for example, in the Cardinal Insurance situation we went through the process of having a hearing. We

[Translation]

qu'aucun dépôt ne soit fait, au cas où effectivement la compagnie n'y avait pas droit.

**Le président:** Mais la SADC ne serait-elle pas également intervenue, si vous aviez retiré son permis à Greymac Mortgage?

**M. Hammond:** À l'époque rien ne permettait de penser que la compagnie n'était pas solvable. Nous étions en train de constituer notre dossier à partir des expertises, mais rien ne permettait de penser que la compagnie n'était pas solvable.

Pour pouvoir retirer ce permis il aurait fallu d'abord organiser une audience etc. Et à supposer que le ministre ait cette mesure, les clients se seraient précipités le lendemain au guichet pour retirer leur dépôt, et cette ruée aurait provoqué une crise grave. À l'époque nous ne pouvions pas présenter au tribunal un dossier nous permettant de faire nommer un liquidateur.

C'est un autre point délicat de la loi, à savoir que vous ne pouvez rien faire tant que vous n'avez pas prouvé que la société est en position d'insolvabilité. Il y a bien une disposition qui permet au ministre de faire mettre les actifs sous ma responsabilité, sans toutefois me donner aucun droit dans le domaine de la gestion de la société; j'ai en quelque sorte un droit de veto pour ce qui est de ces actifs. Je peux par exemple m'opposer à la vente d'un immeuble, au règlement de telle facture, ou à une transaction sur une hypothèque. À part cela, je ne peux pas leur donner d'ordre de gestion.

La difficulté venait donc de cette menace de ruée aux guichets, si le permis était retiré. Cela aurait sans doute précipité les choses . . . Nous aurions pu alors nous adresser au tribunal et avoir une ordonnance de liquidation. Mais alors il y a à craindre que les dépôts non garantis soient retirés les premiers, ce qui nous met dans une situation délicate. À moins donc de pouvoir régler tous ces problèmes, le retrait du permis n'est pas une solution.

**M. de Jong:** Tout cela a dû être très frustrant; vous avez pris conscience des difficultés de cette société en 1981, vous avez essayé de réagir, comme vous nous l'avez montré, pour vous apercevoir alors que vous vous trouviez dans une situation tout à fait particulière, puisque les seuls pouvoirs dont vous disposiez risquaient d'aggraver les choses. Avez-vous à l'époque fait des recommandations auprès du ministre, pour que l'on modifie les textes qui vous mettaient dans cette situation absolument inextricable?

**M. Hammond:** Nous en avons discuté avec les ministres, et depuis l'époque il y en a eu plusieurs. Nous leur avons exposé les difficultés de la situation, mais, de fait, je n'ai fait aucune recommandation écrite officielle auprès du ministre responsable de cette réglementation.

Mais c'est une question difficile, étant donné qu'il faut protéger les droits des déposants contre le droit des actionnaires à exercer leur pouvoir. Avez-vous par exemple remarqué que dans le cas de la compagnie d'assurance Cardinal, il y a eu une audience, et nous avons indiqué au ministre qu'à notre avis

[Texte]

said to the Minister that under the circumstances we do not believe the assets are sufficient to protect the policy holders. The Minister had a hearing and decided that we should apply for the winding-up order.

• 1105

The owner of the company was successful in delaying our obtainment of the winding-up order for six months. It was appealed right up to the Supreme Court of Canada. So there is that concern on the part of the industry that you cannot give the regulator arbitrary powers; the shareholders have to have some rights. The problem is finding that delicate balance between the rights of the public to be protected and the rights of the shareholders to carry on business.

**The Chairman:** Could we hold the discussion for a moment? I think we will have a 10-minute adjournment. We will get back to this as soon as the adjournment is over.

• 1110

**The Chairman:** All right, we will continue our consideration of our reference and we are dealing with Greymac Mortgage Corporation. I note that a receiver manager of this was not appointed until August 16, 1983. Why is that?

**Mr. Hammond:** Well again, there were a number of legal manoeuvres, Mr. Chairman. You will remember that as part of the Cadillac Fairview transaction the ownership of this company changed toward the end of 1983. Mr. Rosenberg sold it to Mr. Player.

**The Chairman:** He sold this company to Mr. Player?

**Mr. Hammond:** Yes. There was some difficulty with regard to what CDIC wanted to do, and also in the process with our Minister. Before we could have applied for a winding-up order, we had to demonstrate that it was insolvent. After we took control of the assets in January 1983, the Minister used the provision in the legislation that gives him the right, in circumstances where he has directed the superintendent to take control of the assets, to appoint an outside party to advise him on the financial position of that company to do an assessment. The Touche Ross Limited was hired by the Minister to carry out that evaluation.

• 1120

At the same time, the Minister continued the hearing process. He has to have a hearing process before he can apply for a winding-up order. There were a number of legal manoeuvres that were carried out at that time. The hearing situation dragged on. At that time it was CDIC's opinion that the best way to deal with this was through an agency-type arrangement. That sort of arrangement, at the federal level at least, was conditional on the agreement of the shareholders. In other words, in Ontario you will remember that Ontario passed

[Traduction]

les actifs n'étaient pas suffisants pour protéger les détenteurs de police d'assurance. Le ministre a donc tenu une audience et nous a conseillé de demander une ordonnance de liquidation.

Le propriétaire de la compagnie a réussi à faire différer l'ordonnance de six mois. La procédure d'appel s'est poursuivie jusqu'à la Cour Suprême du Canada. Les sociétés et compagnies craignent que l'administration ait des pouvoirs arbitraires trop étendus; les actionnaires doivent également être protégés. Le problème c'est d'arriver à trouver un équilibre entre les droits du public et ceux des actionnaires qui doivent pouvoir continuer à exercer.

**Le président:** Pourrions-nous nous arrêter un instant? Je demande une interruption de dix minutes. Nous y reviendrons dès que la séance reprendra.

**Le président:** Très bien, nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi, et nous en étions rendus à la *Greymac Mortgage Corporation*. Je remarque que l'on n'a pas nommé de séquestre avant le 16 août 1983. Pourquoi?

**M. Hammond:** Monsieur le président, c'est en raison d'un certain nombre de procédures d'ordre juridique. Vous vous rappellerez que cela faisait partie de l'ensemble des transactions de la *Cadillac Fairview*, et que la société a changé de mains vers la fin de 1983. M. Rosenberg l'a vendue à M. Player.

**Le président:** Il a vendu sa société à M. Player?

**M. Hammond:** En effet. Ce qu'avait en vue la SADC présentait quelques difficultés, de même que la façon de procéder de notre ministre. Avant de pouvoir demander une ordonnance de liquidation, il fallait prouver que la compagnie n'était pas solvable. Après que nous avons eu pris en main tous les actifs de la compagnie en janvier 1983, le ministre, après avoir enjoint au surintendant d'acquérir les actifs de la compagnie, a eu recours à la loi pour se donner le droit de nommer une tierce partie qui le conseillerait sur la possibilité financière de la compagnie d'effectuer des évaluations. C'est la société *Touche Ross* limitée qui a été embauchée par le ministre pour faire cette analyse.

Mais pendant ce temps, le ministre poursuivait ses audiences, étant donné que celles-ci sont nécessaires avant de pouvoir demander une ordonnance de liquidation. C'est à ce moment-là qu'un certain nombre de manoeuvres juridiques ont été entreprises. Les audiences piétinaient. La SADC était d'ailleurs d'avis, à ce moment-là, que la meilleure façon de procéder, c'était avec un mandat. Mais cela, au niveau du fédéral du moins, supposait qu'il fallait au préalable obtenir l'accord des actionnaires. Autrement dit, vous vous rappellerez



[Text]

special legislation that in effect gave them the right to operate as the owner of Crown Trust. We did not have that legislation at the federal level.

**The Chairman:** We had of course seized the assets with the CDIC, though.

**Mr. Hammond:** We took control of the assets under the Minister's direction, but we did not have the right to force the company to enter into an agency agreement with another company by virtue of having control of the assets.

To make a long story short, after a lot of legal manoeuvres—and at the time the considered opinion of CDIC was that it would be in CDIC's best interests to do this on an agency basis as opposed to a winding-up basis—CDIC was successful in getting a receiver-manager appointed. But that process took a long time.

I can emphasize that from the period beginning in 1983 to when this receiver-manager was appointed, of course, the company was not accepting any deposits. There was a lot of legal manoeuvring going on in that period, and it related mainly to the fact that CDIC took the position that it would be in its best interests to have an agency-type arrangement and a run-off as opposed to a liquidation.

**The Chairman:** You are paying your liabilities as they mature, are you?

**Mr. Hammond:** The CDIC is doing that, yes.

**The Chairman:** And the CDIC has taken control of the big apartment block, has it—the Cadillac-Fairview apartments?

**Mr. Hammond:** They do not really own that apartment block; they have mortgages on that apartment block.

**The Chairman:** Well who owns the buildings?

**Mr. Hammond:** Again, you see, I am getting a bit beyond my depth, because the federal companies were not involved in that mortgage financing.

**The Chairman:** Neither of them were involved?

**Mr. Hammond:** Neither of them were involved. I think that was because of some of the actions we had taken. They did not involve the federal companies in that mortgage financing.

**The Chairman:** Okay. Well let us get on. While we are talking about these, we might as well talk about Seaway at the same time.

**Mr. Hammond:** Okay.

**The Chairman:** Originally, when was Seaway incorporated?

**Mr. Hammond:** Well, Seaway has a long history and I cannot... Seaway was formally the Eaton-Bay Mortgage Corporation.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hammond:** And in January of 1982 it was sold to Seaway Trust—the Ontario Trust Company.

**The Chairman:** Okay.

[Translation]

que l'Ontario a adopté une loi spéciale lui donnant au fond le droit d'agir comme propriétaire de la *Crown Trust*. Mais il n'y a pas de lois semblables au niveau fédéral.

**Le président:** D'accord, mais la SADC avait bien saisi les actifs, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Le ministre nous avait demandé d'acquérir les actifs, mais nous n'avions pas le droit d'obliger la compagnie à conclure une entente de mandat avec une autre compagnie, en l'obligeant à céder ses actifs.

Bref, après beaucoup de manoeuvres juridiques—et je vous rappelle qu'à ce moment-là, la SADC était d'avis qu'il était de son intérêt d'opter pour le mandat, plutôt que pour la liquidation—la SADC a réussi à faire nommer un séquestre. Mais il a fallu beaucoup de temps pour cela.

Je signale qu'entre le début de 1983 et jusqu'à la nomination du séquestre, la compagnie n'acceptait évidemment pas de dépôts. Il se faisait beaucoup de manoeuvres juridiques pendant ce temps-là, en grande partie parce que la SADC était d'avis qu'il était dans son intérêt d'opter pour le mandat et l'écoulement des affaires, plutôt que pour la liquidation.

**Le président:** Et vous remboursez vos engagements au fur et à mesure qu'ils arrivent à échéance?

**M. Hammond:** C'est en effet ce que fait la SADC.

**Le président:** Et la SADC a pris en main le grand immeuble locatif, celui de *Cadillac-Fairview*?

**M. Hammond:** Elle ne possède pas vraiment cet immeuble locatif, mais c'est elle qui détient les hypothèques.

**Le président:** Dans ce cas, qui possède l'édifice?

**M. Hammond:** Vous voyez, tout cela me dépasse un peu, étant donné que les compagnies fédérales ne s'occupaient pas de financement hypothécaire.

**Le président:** Aucune d'entre elles?

**M. Hammond:** Aucune. Je pense que c'est en raison de certaines mesures que nous avions prises. Les compagnies fédérales ne participaient pas au financement hypothécaire.

**Le président:** Bien. Poursuivons. Étant donné que nous sommes sur ce sujet, pourquoi ne pas parler également de la *Seaway*?

**M. Hammond:** Bien.

**Le président:** Quand la compagnie *Seaway* a-t-elle été incorporée pour la première fois?

**M. Hammond:** Eh bien, la *Seaway* remonte à loin, et je ne puis... La *Seaway* s'appelait auparavant la Corporation d'hypothèques Eaton-Bay.

**Le président:** Oui.

**M. Hammond:** Et en janvier 1982, elle a été vendue à la compagnie de fiducie *Seaway*, c'est-à-dire à la compagnie de fiducie de l'Ontario.

**Le président:** Bien.

[*Texte*]

**Mr. Hammond:** And its name was changed to Seaway Mortgage Corporation.

**The Chairman:** I see.

**Mr. Hammond:** The Eaton-Bay Mortgage Corporation had a long history. Eaton-Bay acquired it from somebody else, and I do not have it in my mind now.

**Mr. Bell:** It was called the General Mortgage Corporation before that, and I believe it was incorporated before the war.

**The Chairman:** I see.

**Mr. Hammond:** So it had a long history. In January 1982 Seaway Trust, which was the Ontario company, acquired Eaton-Bay...

**The Chairman:** That was a little company in Welland, Ontario.

**Mr. Hammond:** That is right. They acquired this company and changed its name to Seaway Mortgage. At the time we were not happy about it, because Seaway Trust had already begun to have a reputation.

**The Chairman:** Well how did Player, who had acquired Seaway Trust...

**Mr. Hammond:** Well no, it was Mr. Markel who owned Seaway Trust.

**The Chairman:** All right. Markel owned Seaway Trust.

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Markel owned Seaway Trust. He acquired that company... Again, because it was not our company I do not have it all in my mind, but I think it would be...

**The Chairman:** He acquired it somewhere around 1980 or 1981, did he not?

**Mr. Hammond:** Some time around then. It was dealt with in the Morrison report, the exact dates. He did acquire it around that time, yes, but I cannot give you the exact date.

**The Chairman:** All right, September 1980. How did Andrew Markel manage to acquire Seaway Mortgage then, or Eaton-Bay Trust?

**Mr. Hammond:** I guess he made arrangements. The Eaton-Bay people were wanting to sell this company, and he entered into an arrangement to buy it. It was owned by Seaway Trust Company. Money of Seaway Trust Company was used to acquire this company.

• 1125

As I indicated yesterday, we have no control over change in ownership. There is nothing in the legislation that gives us any...

**The Chairman:** There is in the CDIC legislation, though, is there not?

[*Traduction*]

**M. Hammond:** Et on a changé le nom en la Corporation d'hypothèques Seaway.

**Le président:** Je vois.

**M. Hammond:** L'histoire de la Corporation d'hypothèques Eaton-Bay remonte à loin. La *Eaton-Bay* a acheté cette compagnie à quelqu'un d'autre, dont j'ai oublié le nom pour l'instant.

**M. Bell:** Cela s'appelait auparavant la Corporation d'hypothèques générales qui avait été incorporée avant la guerre, je crois.

**Le président:** Je vois.

**M. Hammond:** Cela remonte donc très loin. En janvier 1982, la compagnie de fiducie *Seaway*, qui en fait est la compagnie Ontario, a acquis la *Eaton-Bay*...

**Le président:** Il s'agit de la petite compagnie de Welland en Ontario.

**M. Hammond:** C'est exact. Elle a donc acheté la *Eaton-Bay* et a changé son nom en Corporation d'hypothèques *Seaway*. Cela ne nous plaisait pas à l'époque, parce que la réputation de la compagnie de fiducie *Seaway* avait déjà commencé à se détériorer.

**Le président:** Comment est-ce que *Player*, qui avait acheté la société de fiducie *Seaway*...

**M. Hammond:** Non, c'était M. Markel qui possédait la société de fiducie *Seaway*.

**Le président:** Très bien. Markel possédait la société de fiducie *Seaway*.

**M. Hammond:** Oui, c'était M. Markel qui avait acheté cette compagnie... Je vous rappelle que, étant donné que cela ne dépendait pas de nous, je n'ai pas tous les détails à l'esprit, mais je pense que...

**Le président:** Il l'avait achetée en 1980 ou 1981, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** À peu près à cette époque-là. Les dates exactes se trouvent dans le rapport Morrison. Je sais qu'il l'avait achetée à peu près à cette époque-là, mais je n'ai pas les dates exactes à l'esprit.

**Le président:** Très bien, septembre 1980. Comment Andrew Markel a-t-il réussi à acquérir la Corporation d'hypothèques *Seaway*, ou la *Eaton-Bay Trust*?

**M. Hammond:** J'imagine qu'il a conclu une entente. Les gens de *Eaton-Bay* voulaient vendre leur compagnie, et il a convenu de l'acheter. La compagnie appartenait à la *Seaway Trust Company*. Et c'est avec l'argent de cette dernière que l'on a acheté la première.

J'ai expliqué hier que nous n'avions aucun droit de regard sur le changement de propriétaires. Rien dans la loi ne nous autorise...

**Le président:** Mais la Loi de la SADC vous l'autorise, n'est-ce pas?



[Text]

**Mr. Hammond:** No, there is not, Mr. Chairman. No, there is a provision in the CDIC legislation that says—and it only relates to provincial companies, but there is a provision in the CDIC legislation—if, in the opinion of CDIC, a company is following unsound business practices, or is in an unsound financial condition, then CDIC gives a report to the board of directors of that company to that effect and the board of directors have a limited period, 30 or 60 days, to respond. If they do not respond in a satisfactory manner, then CDIC can lift the policy of deposit insurance. But that only applies to provincial companies.

**The Chairman:** Where did Seaway Trust Company get the money to buy Seaway Mortgage Corporation?

**Mr. Hammond:** Well, from its own deposits. It is money it had raised.

**The Chairman:** You say that quite lightly, but I happen to know something about Seaway Trust Company because I was working with a syndicate that was looking to buy Seaway well before Markel purchased it, and Seaway was a pretty insignificant company, I want to tell you. Where did it all of a sudden get the money?

**Mr. Hammond:** Well, it had a very rapid growth and that was the reason for our concern in 1982 when the company was acquired by Seaway Trust Company. It grew very rapidly during that period. Its growth was more rapid than that of Greymac Mortgage Corporation and Greymac Trust Company. I think when it went under the company had close to \$300 million of deposits.

**The Chairman:** Seaway Trust Company.

**Mr. Hammond:** Seaway Trust Company, yes. So the company was acquired in 1982 and we of course tried to monitor the situation very carefully. We were concerned about the new owners and we did an examination. To make a long story short, in June 1982 we recommended that the Minister put a condition in the company's licence that its deposits not exceed \$70 million. That was roughly the level that the deposits were at up until that time. There had been no rapid growth during the beginning of 1982, no rapid growth in Seaway Mortgage Corporation.

We discovered in December 1982 that during November, at the time that the Cadillac Fairview mortgages were being funded—and the mortgages, you will remember, were shared by Crown Trust, Greymac Trust Company and Seaway Trust Company—at that time, notwithstanding the \$70 million limitation in the licence of Seaway Mortgage Corporation, they went out and increased their deposits to \$115 million and put most . . .

**The Chairman:** How did they do that?

**Mr. Hammond:** How did they do it?

**The Chairman:** Yes, how did they get these deposits?

**Mr. Hammond:** Well, they had arrangements with agents. The Seaway Trust Company and Greymac raised many of their deposits through agents.

[Translation]

**M. Hammond:** Non, monsieur le président. La Loi créant la SADC touche uniquement les compagnies provinciales et stipule que si la SADC est d'avis qu'une compagnie a des pratiques commerciales incertaines ou se trouve dans une situation financière précaire, elle peut en faire rapport au Conseil d'administration de cette compagnie, rapport auquel le conseil a 30 ou 60 jours pour répondre. Si la réponse ne satisfait pas la SADC, elle peut—et uniquement dans le cas de compagnies provinciales—émettre une politique sur les assurances-dépôt.

**Le président:** Où la *Seaway Trust* est-elle allée chercher l'argent pour acheter la corporation d'hypothèques Seaway?

**M. Hammond:** Eh bien, dans ses propres dépôts. Voilà où elle est allée chercher l'argent.

**Le président:** Vous semblez prendre cela à la légère, mais je connais un petit peu la situation de la *Seaway Trust*: j'ai déjà travaillé avec un consortium qui cherchait à acheter la Seaway bien avant Markel, et je vous assure que la *Seaway* était à cette époque-là une petite compagnie tout à fait insignifiante. Comment a-t-elle pu obtenir tout d'un coup tout cet argent?

**M. Hammond:** Elle a connu une croissance très rapide, et voilà pourquoi nous nous sommes inquiétés lorsque la compagnie en question a été achetée par la *Seaway Trust* 1982. La croissance de cette dernière a été extrêmement rapide au cours de cette période-là; elle a même dépassé celle de la Société d'hypothèques *Greymac* et de la *Greymac Trust*. Au moment de la liquidation, les dépôts de la compagnie atteignaient presque 300 millions de dollars.

**Le président:** Ceux de la *Seaway Trust*.

**M. Hammond:** Oui, ceux de la *Seaway Trust*. La compagnie a donc été acquise en 1982, ce qui nous a poussé à suivre la situation de très près. Comme nous nous inquiétions des nouveaux propriétaires, nous avons évalué la situation. En bref, en juin 1982, nous avons recommandé au ministre d'assortir le renouvellement du permis de la compagnie de la condition que ses dépôts n'excèdent pas 70 millions de dollars. La totalité des dépôts se chiffrait à peu près à cette somme, à ce moment-là. La corporation d'hypothèques Seaway n'avait pas connu de croissance rapide au début de 1982.

En décembre 1982, nous constatons qu'en novembre, lorsque les prêts hypothécaires des appartements de *Cadillac Fairview* ont été financés—et vous vous rappellerez que la *Crown Trust*, la *Greymac Trust* et la *Seaway Trust* se partageaient les hypothèques—la compagnie avait porté ses dépôts à 115 millions de dollars, malgré la restriction de 70 millions figurant dans son permis; en outre, elle avait mis la plupart de . . .

**Le président:** Comment a-t-elle pu faire cela?

**M. Hammond:** Comment?

**Le président:** Oui, comment a-t-elle pu aller chercher ces dépôts?

**M. Hammond:** Elle avait conclu des ententes avec des agents. En fait, la *Seaway Trust* et la *Greymac Trust* ont

[Texte]

**The Chairman:** These are real estate agents or insurance agents, brokers in the street that would find people who would put their \$20,000 up . . .

**Mr. Hammond:** Yes, yes.

**The Chairman:** —and they would be paid a commission.

**Mr. Hammond:** Yes. Indeed, many people make a living solely from that. In fact, there are a number of them here in Ottawa. Ottawa is considered to be one of the best markets for this type of operation, and you have some people who do nothing but arrange deposits. They do not have the sideline of an insurance agent or a real estate agent; they just make their living from arranging these sorts of deposits. This was how Seaway and the Greymac companies raised a lot of their money.

**The Chairman:** Do you have any recommendations with respect to commissions or maximum commissions that could be paid to seek deposits?

**Mr. Hammond:** No, I have not. That might be an area that should be looked at.

I know some people have suggested that perhaps this type of operation should not be allowed at all because most of these people, of course, are very careful to operate within the insured limit. I feel these people are providing a service. It is difficult. Store front operations are very expensive. I would not say from my point of view that the operation should be prohibited.

• 1130

**The Chairman:** Of course the real answer is that he was able to get these deposits in by offering a rate of interest substantially in excess of what legitimate lenders were offering.

**Mr. Hammond:** That is right, they were offering attractive interest rates. This is why on the Greymac Mortgage Corporation case we recommended that the condition go in the licence that the interest rates be 0.5% less than the rates being offered by the "big three".

We thought we were okay in the Seaway Mortgage Corporation case because we had this \$70 million cap, and we monitored it throughout the summer. Our examiners went in there, and as there was no significant deposit activity we thought things were okay. Then in November, when it was convenient for them, they suddenly put all this extra deposit on, notwithstanding the limitation. The . . .

**Mr. de Jong:** Where were they keeping that money? I mean, obviously they had collected that money; they were keeping it and . . . ?

**Mr. Hammond:** The mortgage company put it on deposit with the trust company, so it was a deposit of the mortgage company in the trust company. Of course when we found out

[Traduction]

réussi à obtenir une grande partie de leurs dépôts par l'intermédiaire d'agents.

**Le président:** S'agit-il d'agents immobiliers, d'agents d'assurance ou de courtiers ordinaires qui parviendraient à aller chercher des clients prêts à investir 20,000\$ . . .

**M. Hammond:** En effet.

**Le président:** . . . et à qui on payerait une commission?

**M. Hammond:** Oui. Vous savez, il y a des tas de gens qui parviennent à vivre de cette façon. Il y en a même un certain nombre ici à Ottawa. Ottawa est considéré comme un des meilleurs marchés pour ce genre de transactions, et il y a des gens dont la seule occupation est de négocier des dépôts. Ils ne professent même pas le métier d'agents d'assurance ou d'agents immobiliers: ce sont des gens qui vivent uniquement de ce que leur rapporte la négociation de ce genre de dépôts. Voilà donc comment la *Seaway* et la *Greymac* ont réussi à aller chercher la plus grande partie de cet argent.

**Le président:** Recommanderiez-vous que l'on fixe un maximum pour les commissions qu'il faut verser lors des négociations des dépôts?

**M. Hammond:** Non, je n'en ai pas. Peut-être faudrait-il se pencher sur cette question.

D'aucuns ont laissé entendre que ce genre de transactions devrait être interdit, mais la plupart des agents respectent la limite assurable. Quant à moi, j'estime que ces personnes fournissent un service. La situation est assez difficile pour ces gens: Il leur coûte très cher d'avoir pignon sur rue. D'après moi, il ne faudrait pas interdire ces transactions.

**Le président:** Evidemment, la vérité c'est qu'il a tout juste pu obtenir ces dépôts en offrant un taux d'intérêt bien supérieur à celui que les prêteurs légitimes offraient.

**M. Hammond:** Exactement, en offrant un taux d'intérêt particulièrement attrayant. C'est la raison pour laquelle dans le cas de la *Greymac Mortgage Corporation* nous avons recommandé d'imposer à la licence cette condition que les taux d'intérêt doivent être de 0.5 p. 100 inférieurs aux taux des «trois grandes».

Dans le cas de la *Seaway Mortgage Corporation*, nous pensions pouvoir nous en tirer à cause de cette limite supérieure de 70 millions de dollars; d'autre part, nous avons suivi la situation pendant tout l'été. Nos enquêteurs sont allés sur place et, comme il n'y avait pas de dépôt particulièrement important, nous avons pensé que cela allait. Ensuite, en novembre, au moment bien choisi, ils ont accepté tous ces dépôts supplémentaires, en dépit de la limite imposée. Le . . .

**M. de Jong:** Où est-ce qu'ils conservaient cet argent? Je veux dire, de toute évidence, c'est de l'argent qu'ils avaient trouvé quelque part, ils le conservaient et . . .

**M. Hammond:** La compagnie hypothécaire l'avait déposé à la compagnie de fiducie; il s'agissait donc d'un dépôt par la compagnie hypothécaire dans la compagnie de fiducie. Evidemment, lorsque nous nous en sommes aperçu en décem-



*[Text]*

about this in December, we were alarmed and we started all sorts of procedures which inevitably . . .

**The Chairman:** What about the capital to support this, either on a leverage capital ratio . . .

**Mr. Hammond:** That is right.

**The Chairman:** How do you increase your capital by nearly 50% in a month without any capital behind it?

**Mr. Hammond:** As we were concerned about this, we put the absolute limit on their deposits. I cannot tell you now exactly, but they had . . . What was their borrowing ratio?

**Mr. Bell:** I believe it was 15.

**Mr. Hammond:** Did this put them offside? It did put them slightly offside.

**Mr. Bell:** When they went past 70 they were well offside.

**The Chairman:** When they were past 70, they were barely onside. They deliberately broke the act, went out and raised deposits against an order, and yet the guy is not in jail. Is that what it amounts to?

**Mr. Hammond:** That is right. It amounts to that, yes.

**Mr. de Jong:** How many other instances . . . ?

**The Chairman:** I brought this up yesterday. Why have you not recommended amendments to the Criminal Code, or certainly criminal provisions in your legislation, that go after officers and directors of organizations who do this? I mean this guy . . . What is the point of being a regulator if you cannot do anything about it?

**Mr. Hammond:** There are some minimal penalty provisions in the legislation now. If somebody does not obey the act it provides for a fine—you have to go to court, but it does provide for a fine from \$20 to \$5,000. Of course you have to prove, but that is the . . . I certainly accept your comments that as a deterrent there probably needs to be much stiffer penalties.

**The Chairman:** This fellow went out into the market, broke the loan and trust company ratios and everything else, pulled in \$45 million of deposits, stuck CDIC with the insurance on them, all so he could play this fancy apartment deal.

**Mr. Hammond:** It amounts to that; that is my assessment of what has happened. If you talk to the principals, they would not admit that was what happened. They said they were in the business of raising money out west, they had not realized that Seaway Mortgage was not licensed in one province, and so to correct a situation they put the money in Seaway Mortgage. That was their story.

**Mr. Dorin:** Do we have absolutely no recourse of any kind? Has the government or your department any method—civil, criminal, whatever?

*[Translation]*

bre, nous nous sommes inquiétés et nous avons amorcé toute une série de procédures qui, inévitablement . . .

**Le président:** Et le capital pour soutenir ces transactions, soit un capital proportionnel . . .

**M. Hammond:** Précisément.

**Le président:** Comment faire pour augmenter le capital de près de 50 p. 100 par mois sans avoir de soutien?

**M. Hammond:** Comme cet aspect nous inquiétait, nous avons imposé une limite absolue à leur dépôt. Je ne peux pas vous dire combien exactement, mais ils avaient . . . Quel était leur rapport d'emprunt?

**M. Bell:** Quinze, je pense.

**M. Hammond:** Est-ce que cela les a forcés dans une situation de déséquilibre? Oui, dans une certaine mesure.

**M. Bell:** Lorsqu'ils ont dépassé 70, c'est devenu très grave.

**Le président:** Lorsqu'ils ont dépassé 70, ils tenaient tout juste. Ils ont délibérément contrevenu à la Loi, ils ont recueilli des dépôts contrairement aux instructions qui leur avaient été données, et pourtant, le responsable n'est pas en prison. C'est bien cela, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Exactement. C'est exactement cela.

**M. de Jong:** Combien d'autres cas . . . ?

**Le président:** J'ai posé la question hier. Pourquoi n'avez-vous pas recommandé des amendements au Code criminel, ou en tout cas, des dispositions criminelles à votre propre législation pour pouvoir poursuivre les responsables et les directeurs des organismes qui se comportent de cette façon-là? Après tout, ce type . . . À quoi espère-t-il de réglementer ce secteur si vous ne pouvez rien faire?

**M. Hammond:** La législation actuelle prévoit certaines pénalités minimales. Si quelqu'un n'obéit pas la Loi, des amendes sont prévues, des amendes de 20,000\$ à 5,000\$ imposées par un tribunal. Évidemment, il faut le prouver, mais . . . En tout cas, vous avez raison, si nous voulons vraiment dissuader les gens, il faudra imposer des peines bien plus sévères.

**Le président:** Cet individu a fait ouvertement des transactions, contrevenu au taux imposé aux compagnies de prêts et de fiducie, etc., recueilli 45 millions de dollars de dépôts, forcé la SADC à les assurer, tout cela pour conclure une transaction fantaisiste sur ces appartements.

**M. Hammond:** C'est exactement cela, c'est ainsi que je vois les choses. Quand vous parlez aux responsables, ils ne veulent pas admettre que c'est ce qui s'est produit. Ils prétendent qu'ils se contentaient de rassembler des fonds dans l'Ouest, qu'ils ne s'étaient pas rendu compte que la compagnie *Seaway Mortgage* n'avait pas de licence dans une province et, pour rectifier la situation, ils ont donc versé de l'argent dans *Seaway Mortgage*. C'est ce qu'ils racontent.

**M. Dorin:** Et vous n'avez aucun recours? Est-ce que le gouvernement ou votre département ne dispose d'aucun recours, civil, pénal?

[Texte]

**Mr. Hammond:** The recourse was going to be that we were going to close them down, and this is what happened. We did take action. We started the action right away; unfortunately, you have to go... We did our report to the Minister, there was going to be this... We were just in the process of arranging this hearing when Ontario and the federal government took the concerted action to take control of all the company's...

• 1135

**The Chairman:** Now let us talk about the trust company. What effort was made to supervise the borrowing-lending ratios in the trust company? What kind of a ratio did the trust company operate on?

**Mr. Hammond:** The trust company was an Ontario company. I cannot remember the exact ratio it had, but it was a relatively low ratio. Of course we now know the asset base was based on inflated values.

**The Chairman:** Well, give us how exactly that worked.

**Mr. Hammond:** I do not have the details in my mind, though I knew them at one time. But as far as I know Seaway Trust was basically complying with its borrowing ratio in Ontario on the basis of the capital and surplus it reported in its statement. But the capital and surplus it reported in its statement was inflated because they were overvaluing a lot of their assets. Assets they had on their books at a high value were not worth that much. If you had written them down to their true value, the capital and surplus would have had to have been reduced.

**The Chairman:** What kinds of assets were these?

**Mr. Hammond:** Well, a lot of mortgages and real estate again.

**The Chairman:** It was mortgages and real estate, and the mortgages were big mortgages on the local swamp...?

**Mr. Hammond:** Well, a number of things. Again, this is all outlined in the Morrison report. I think the Morrison report provides an excellent source.

**The Chairman:** Mr. Minaker.

**Mr. Minaker:** Mr. Chairman, I was just going to ask, back when we were talking about charging the people who take advantage of the system, whether there was any protection under the corporation provincial laws that could bring on criminal charges.

**Mr. Hammond:** I am not aware of the exact provisions, but I can assure that the police have been investigating this whole situation in regard to these companies, and we have been co-operating fully. Our files have been made available to anybody who wants them. And that is about all I can say. I realize police investigations are continuing, but I cannot say more than that.

[Traduction]

**M. Hammond:** Notre recours était de les obliger à fermer boutique, c'est ce que nous avons fait. Nous avons pris des mesures. Immédiatement. Malheureusement, il faut aller... Nous avons soumis notre rapport au ministre, et on devait... Nous étions en train d'organiser cette audience lorsque le gouvernement de l'Ontario et celui du Canada se sont mis d'accord pour assumer le contrôle de tous les secteurs de la compagnie...

**Le président:** Parlons maintenant de la compagnie de fiducie. Qu'a-t-on fait pour contrôler les rapports emprunt-prêt de la compagnie de fiducie? Quelle était la proportion des activités de la compagnie de fiducie?

**M. Hammond:** La compagnie de fiducie était une compagnie ontarienne. Je ne me souviens pas du rapport exact, mais c'était relativement faible. Evidemment, nous savons que son avoir avait été gonflé artificiellement.

**Le président:** Expliquez-nous exactement comment cela fonctionnait.

**M. Hammond:** Je n'ai pas les détails présents à l'esprit, mais je sais que je les ai sus. Si je me souviens bien, *Seaway Trust* respectait son rapport d'emprunt en Ontario si l'on se fie au capital et à l'excédent qu'elle déclarait dans son bilan. Mais le capital et l'excédent déclarés dans le bilan étaient gonflés artificiellement car un grand nombre de leurs avoirs étaient surévalués. Dans leurs livres, il y avait des avoirs déclarés à une valeur très élevée et qui ne valaient pas tant. Si vous leur aviez donné leur juste valeur, cela aurait réduit d'autant le capital et l'excédent déclarés.

**Le président:** De quel genre d'avoirs s'agissait-il?

**M. Hammond:** Beaucoup d'hypothèques et encore une fois, de l'immobilier.

**Le président:** Des hypothèques et de l'immobilier et les hypothèques étaient de grosses hypothèques sur les marécages du coin...?

**M. Hammond:** Plusieurs types d'hypothèques. Je le répète, tout cela est expliqué dans le rapport Morrison. Je pense que le rapport Morrison est une excellente source d'information.

**Le président:** Monsieur Minaker.

**M. Minaker:** Monsieur le président, nous nous demandions s'il ne faudrait pas poursuivre les gens qui profitent du système et je me demande si les lois provinciales sur les sociétés n'ont pas des dispositions qu'on pourrait invoquer pour entamer des poursuites criminelles.

**M. Hammond:** Je ne connais pas les dispositions exactes, mais je peux vous assurer que la police a enquêté sur ces compagnies de façon approfondie et nous leur avons donné notre plus entière coopération. Nous avons mis nos dossiers à la disposition de tous les intéressés. C'est à peu près tout ce que je peux vous dire. Je sais que les enquêtes policières se poursuivent, mais je ne peux pas vous en dire plus.



[Text]

**Mr. de Jong:** Were there any other instances where they did not comply with the instructions and restrictions you had placed on them?

**Mr. Hammond:** Seaway Mortgage?

**Mr. de Jong:** And Greymac.

**Mr. Hammond:** On Greymac yes, there were some situations in which we were after them about the amount of money they had invested in the United States, for example. There is a provision in the Loan Companies Act that says that if you do not do business in the United States you are limited in so far as your investments outside Canada are concerned to an amount equal to 10% of your capital and surplus. And they had exceeded that limit. They had exceeded some of the limits relating to basket-type investments, investments that would not otherwise qualify. And that related mainly to their real estate subsidiary.

Again, they exceeded some of the limits about the amounts that they could invest in their real estate subsidiary. And that prompted these actions in 1982.

**Mr. de Jong:** So you drew this to their attention. Then did they comply?

**Mr. Hammond:** They did take some steps to comply, yes. They reduced the amount they had invested in their real estate subsidiary and they did some things that fixed up the compliance with the basket provision. They did take some measures to try to comply.

**Mr. de Jong:** To your satisfaction?

**Mr. Hammond:** Not completely. As you can see, we persisted. But our concern was more directed to the nature of their investments. We were concerned about these limits and trying to make sure they complied with them. But that was not the only problem. I think our most serious concern was about the nature of the investments. We knew that something was wrong, and we wanted to get the evidence to prove it.

• 1140

**Mr. de Jong:** You wanted to nail them down, but it was like trying to nail down jelly.

**Mr. Hammond:** I guess that is a good way of putting it.

**Mr. de Jong:** It is like you were in essence trying to stop them, like trying to stop a river with a sieve; they always found another hole to do exactly what they wanted to do.

**Mr. Hammond:** Yes, although in essence, when we started taking these actions the mortgage company started to shrink. Unfortunately, at the same time the trust company was expanding; and of course then he acquired Crown Trust.

**Mr. de Jong:** Do you feel the recommended changes you discussed yesterday would have prevented that from happening? Would it have plugged up those holes?

**Mr. Hammond:** To a certain degree, yes. I think we are now better equipped to deal with this question of real estate values

[Translation]

**M. de Jong:** Est-ce qu'il y a eu d'autres cas où ils n'ont pas suivi les instructions et les restrictions que vous leur aviez imposées?

**M. Hammond:** *Seaway Mortgage?*

**M. de Jong:** Et Greymac.

**M. Hammond:** Greymac, oui, dans certains cas, nous nous sommes intéressés à des sommes qu'ils avaient investies aux États-Unis, par exemple. Il y a une disposition de la Loi sur les compagnies de prêts qui prévoit que si vous n'avez pas de transaction avec les États-Unis, vos investissements à l'extérieur du Canada doivent se limiter à 10 p. 100 de votre capital et excédent. Or, ils ont dépassé cette limite. Ils ont dépassé également des limites imposées aux investissements groupés, des investissements qui autrement échapperaient à la disposition. Ça, c'est surtout dans le cadre de leurs filiales d'immobilier.

Encore une fois, ils ont dépassé des limites quant aux sommes investies dans leurs filiales d'immobilier. Tout cela a provoqué les mesures prises en 1982.

**M. de Jong:** Vous avez donc attiré leur attention sur ces points-là; se sont-ils soumis?

**M. Hammond:** Dans une certaine mesure, oui. Ils ont réduit les sommes investies dans leurs filiales d'immobilier et ils se sont arrangés pour s'aligner sur les dispositions relatives aux investissements groupés. Ils ont pris des mesures pour essayer de se mettre en règle.

**M. de Jong:** Vous avez été satisfaits?

**M. Hammond:** Pas entièrement. Comme vous le voyez, nous avons continué à insister. Mais en fait, c'est surtout la nature de leurs investissements qui nous intéressait. Nous nous intéressons à ces limites et nous voulions qu'elles soient respectées. Mais ça n'était pas le seul problème. Le principal problème résidait dans la nature des investissements. Nous savions que quelque chose n'allait pas, nous voulions des preuves de ce que nous avancions.

**M. de Jong:** Vous vouliez les coincer, mais c'était un peu comme essayer de saisir un morceau de savon.

**M. Hammond:** Cela exprime très bien la situation.

**M. de Jong:** En fait, vous essayez de les arrêter, comme on essaie d'arrêter une rivière avec une passoire: ils trouvaient toujours un autre trou pour se livrer à leurs activités.

**M. Hammond:** Oui, mais quand nous avons commencé à prendre ces mesures, la compagnie hypothécaire a commencé à rétrécir. Malheureusement, en même temps, la compagnie de fiducie a pris de l'ampleur. Evidemment, ils ont ensuite acquis la compagnie *Crown Trust*.

**M. de Jong:** Pensez-vous que les modifications que vous avez recommandées hier auraient empêché ce genre de choses? Est-ce que cela aurait suffi pour boucher les trous?

**M. Hammond:** Dans une certaine mesure, oui, et je crois qu'aujourd'hui nous sommes mieux équipés pour faire face à

[Texte]

than we were then. We were trying to deal with it, but it was taking time. We have refined our procedures, and I think we would be able to get to the nub of that quickly. But there is still that question that if you believe you should actually shut them down it is awkward to do so until you can demonstrate they are insolvent.

**Mr. de Jong:** I think it was the consensus yesterday and again today, and I think you would agree, that you want some other tools; that is, not just the axe, but something that is much finer.

**Mr. Hammond:** That is right.

**Mr. de Jong:** I have a question to the staff, Mr. Chairman. It seemed that in our briefing session on the existing domestic ownership federal regulations there was approval for mergers and transfers of control of federally licensed . . . you had told us in our briefing session it needed the approval of the Minister. We are hearing that such . . .

**The Chairman:** That is one of the recommendations in the green paper, Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** In my briefing note, I see this under existing federal . . .

**Mr. Wayne Clendenning (Counsel to the Committee):** I believe that was true, but I stand to be corrected on that, I guess.

**Mr. Hammond:** Perhaps I can clarify that, Mr. Chairman. There is a provision in the legislation relating to trust companies and loan companies and insurance companies about mergers and amalgamations. Those do require the approval of the Minister.

**The Chairman:** But takeovers do not?

**Mr. Hammond:** Takeovers do not.

**The Chairman:** And if you take over one company and you operate that company in the same office space or store-front space of the other company and with the same name, that does not require any approval?

**Mr. Hammond:** No.

**The Chairman:** So it is only if you go to the legal niceties of amalgamating them that there is any problem.

**Mr. Hammond:** And that is the irony, in the sense that now, as I indicated, we have improved our procedures—at least we think we have improved our procedures—about incorporation, being absolutely sure of the people who are incorporating. But you could incorporate the company and give them a licence, and then the next day they could turn around and sell it to anybody.

**The Chairman:** To any old skunk he wants to.

**Mr. Hammond:** There is no control whatsoever.

[Traduction]

ce genre de situation immobilière. A l'époque, nous essayions de remédier à la situation, mais cela prenait du temps. Nous avons perfectionné nos procédures et je crois que nous pourrions agir plus rapidement aujourd'hui. Mais reste ce problème que si vous êtes convaincus de devoir les forcer à fermer, c'est très difficile tant que vous ne réussissez pas à prouver qu'ils ne sont pas solvables.

**M. de Jong:** Tout le monde était d'accord hier, et aujourd'hui encore, et je crois que vous en convenez, vous avez besoin d'autres outils, pas seulement d'une hache, mais d'outils plus précis.

**M. Hammond:** Exactement.

**M. de Jong:** J'ai une question à poser au personnel, monsieur le président. Il me semble que dans notre séance d'information sur les règlements fédéraux sur la propriété on avait parlé d'une approbation pour les fusions et transferts de contrôle des compagnies sous licence fédérale . . . Pendant la séance d'information, vous nous avez dit que l'approbation du ministre était nécessaire. Nous entendons que ces . . .

**Le président:** C'est une des recommandations du livre vert, monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Dans mes notes d'information, je vois qu'aux termes des dispositions fédérales actuelles . . .

**M. Wayne Clendenning (conseiller du Comité):** Je crois que c'était exact, mais si je me trompe, il faut me reprendre.

**M. Hammond:** Monsieur le président, je peux peut-être vous donner cette précision. La législation sur les compagnies de fiducie et les compagnies de prêt ainsi que les compagnies d'assurance contient une disposition sur les fusions et les amalgamations. Toutes ces transactions exigent l'approbation du ministre.

**Le président:** Mais les rachats ne sont pas dans le même cas?

**M. Hammond:** Non, pas les rachats.

**Le président:** Et si vous rachetez une compagnie et que vous continuez à la diriger du même bureau, du même magasin ou que l'autre compagnie, en conservant le même nom, vous n'avez pas besoin d'approbation?

**M. Hammond:** Non.

**Le président:** Par conséquent, c'est uniquement quand vous lancez dans les détails juridiques d'une amalgamation que le problème se pose.

**M. Hammond:** C'est précisément l'ironie, car, comme je l'ai dit, nous avons amélioré nos procédures, du moins nous pensons l'avoir fait, sur les constitutions en société. Nous voulons être absolument certains de connaître l'identité des gens qui se constituent en société. Mais vous pourriez constituer une compagnie en société, lui décerner une licence et, le lendemain, ils pourraient vendre à quelqu'un d'autre.

**Le président:** À n'importe quel vieux filou.

**M. Hammond:** Il n'y a absolument aucun contrôle.



[Text]

**Mr. de Jong:** Are we somewhat unique in this compared to other jurisdictions?

**Mr. Hammond:** No. It has not, quite frankly, been a problem up until the last while. In Ontario they now have this control as a result of that December 1982 emergency bill.

**Mr. de Jong:** Well let us say compared to European countries and the Americans.

**Mr. Hammond:** No; I do not think it is unique, no.

**The Chairman:** This is not really your concern in that sense, but Crown was acquired by whom?

**Mr. Hammond:** Mr. Rosenberg.

**The Chairman:** Yes, but under what hat?

**Mr. Hammond:** I think it was through Greymac Credit, was it not, Keith?

**The Chairman:** So Greymac Credit, which was his holding company, at that point owed Greymac Mortgage and Greymac Trust.

**Mr. Hammond:** That is right.

**The Chairman:** And he bought Crown Trust.

**Mr. Hammond:** That is right. But at that point, shortly after then he sold Greymac Mortgage; Greymac Mortgage was sold from . . .

**The Chairman:** Then the holding company sold Greymac Mortgage to Mr. Player.

**Mr. Hammond:** Yes.

**The Chairman:** And what about Greymac Trust, did he sell that to Player too?

**Mr. Hammond:** No. You will remember that they were talking about amalgamating Greymac Trust and Crown Trust. There were a lot of concerns about that; the securities commission raised some concerns. This was about October or November 1982. It was at the same time as the Cadillac Fairview . . .

• 1145

**The Chairman:** Apartment deal was going on.

**Mr. Hammond:** Yes, and essentially the Ontario authorities blocked that proposed amalgamation.

**The Chairman:** Now, I asked a minute ago who owns the mortgages. We do not know who owns the apartment building.

**Mr. Hammond:** Well, the mortgages were shared by Crown Trust, Seaway Trust and Greymac Trust.

**The Chairman:** The trust companies. And the mortgages are now seized by CDIC, I suppose.

**Mr. Hammond:** Well, part of the assets of those companies, and CDIC has a claim on the assets of those companies by virtue of the arrangements that they have entered into. It is a complicated legal matter. It also involves the company that

[Translation]

**M. de Jong:** Est-ce que notre position est unique si on la compare à d'autres juridictions?

**M. Hammond:** Non. Franchement, jusqu'à ces derniers temps, ça n'a jamais posé de problèmes. En Ontario, à la suite du bill adopté d'urgence en décembre 1982, ces dispositions existent maintenant.

**M. de Jong:** Mais comparée aux pays d'Europe et aux Américains?

**M. Hammond:** Non, je ne crois pas que nous soyons dans une position unique.

**Le président:** En fait, cela ne relève pas de vous, mais qui a acquis la compagnie *Crown*?

**M. Hammond:** M. Rosenberg.

**Le président:** Mais au nom de quelle compagnie?

**M. Hammond:** Au nom de *Greymac Credit*, n'est-ce pas, Keith?

**Le président:** Donc, c'est *Greymac Credit*, sa principale compagnie qui, à ce moment-là, était propriétaire de *Greymac Mortgage* et *Greymac Trust*.

**M. Hammond:** Exactement.

**Le président:** Et il a acheté *Crown Trust*.

**M. Hammond:** Exactement. Mais à ce moment-là, tout de suite après, il a vendu *Greymac Mortgage*, *Greymac Mortgage* a été vendu de . . .

**Le président:** Ensuite, la principale compagnie a vendu *Greymac Mortgage* à M. Player.

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Et *Greymac Trust*, est-ce qu'il l'a vendu à Player également?

**M. Hammond:** Non. Vous vous souviendrez qu'il était question d'amalgamer *Greymac Trust* et *Crown Trust*. Cela causait beaucoup d'inquiétudes; la commission de courtage s'est intéressée à la question. Cela était en octobre ou novembre 1982. C'était au moment de l'affaire Cadillac Fairview . . .

**Le président:** L'affaire des appartements.

**M. Hammond:** Oui et les autorités ontariennes ont de ce fait bloqué la fusion envisagée.

**Le président:** Je vous ai demandé il y a quelques instants qui détient les hypothèques. Nous ne savons pas qui est propriétaire de l'immeuble.

**M. Hammond:** Les hypothèques se répartissaient entre Crown Trust, Seaway Trust et Greymac Trust.

**Le président:** Les compagnies fiduciaires, donc. Les hypothèques ont maintenant été saisies par la SADC, j'imagine.

**M. Hammond:** Une partie de l'actif de ces compagnies, oui, et la SADC a un droit sur ces actifs, en vertu des accords conclus. C'est une affaire juridique complexe qui met également en jeu la société qui gérât ces appartements et en était

[Texte]

was involved in managing these apartments and owning them. The court has this matter under review and CDIC and the receiver for the company that was managing the properties and some other people were asked, but . . .

**The Chairman:** Well, the company that was managing was a Player company, was it not?

**Mr. Hammond:** That is right. I think Clarksons are the receivers for that company.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Hammond:** And all those parties are in the process of preparing a plan as to what to do with those Cadillac Fairview properties and they are supposed to present that to the court at some date. I have lost track of the exact date.

**The Chairman:** Now, there were a series of appraisals made. What is your department's appraised value for those apartment buildings?

**Mr. Hammond:** We did not do it, because of course our companies were not involved. I saw the figures, but again, that is in the Morrison report.

**The Chairman:** Okay. We will go after CDIC on this.

**Mr. Hammond:** Yes.

**The Chairman:** That is next week. Are you here to speak for them next week?

**Mr. Hammond:** Well, I have not been asked to.

**The Chairman:** Someone will have to speak for them.

All right. Are there any other questions at this point about Seaway and Greymac? I propose that we move along to Fidelity and see what we can do with it before we adjourn for lunch.

**Mr. Hammond:** With Fidelity Trust Company, Mr. Chairman, as I indicated, the source of its difficulties were a high proportion of assets invested in real estate, particularly in Alberta, substantial debt associated with real estate investments, and the mismatching of assets and liabilities.

**The Chairman:** When was the company incorporated?

**Mr. Hammond:** It has a long history too. Basically, Fidelity Trust Company was acquired by its most recent owner in 1980, and prior to that Fidelity had encountered some financial problems. It got into a serious mismatching situation in the interest rate escalation period of the mid-1970s. It had invested in long-term mortgage loans and was lending short, so there were some financial problems in the company caused by mismatching before the new owner acquired it. Just at the time that the new owner acquired it, Fidelity Trust Company and Fort Garry Trust, which was another company that had been acquired by Fidelity, were amalgamated. The new owner set out to solve the matching problems, and there was some progress made there, but the company needed additional capital. The company was capitalized with the shares of the new owners real estate company. Now, at the time . . .

[Traduction]

propriétaire. Le tribunal scrute tout cela et la SADC et le liquidateur de la compagnie qui gérât ces biens et quelques autres personnes on été invitées à . . .

**Le président:** La compagnie qui gérât les appartements faisait partie du groupe Player, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Oui. Je pense que Clarkson en est le liquidateur.

**Le président:** C'est cela.

**M. Hammond:** Et toutes les parties en cause préparent actuellement un plan concernant l'avenir de ces biens de Cadillac Fairview qui doit être soumis au tribunal, je ne me souviens plus à quelle date.

**Le président:** Une série d'évaluations on été faites. À combien votre service chiffre-t-il ces immeubles?

**M. Hammond:** Ce n'est pas nous qui avons fait l'évaluation. J'ai vu les chiffres et ils font partie du rapport Morrison.

**Le président:** D'accord. Nous poserons la question à la SADC.

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Ce sera la semaine prochaine. Serez-vous là?

**M. Hammond:** On ne me l'a pas demandé.

**Le président:** Quelqu'un va devoir parler en son nom.

Très bien. Y a-t-il d'autres questions concernant Seaway et Greymac? Je propose alors que nous passions alors à Fidelity et que nous voyons jusqu'où nous pouvons aller avant de lever la séance pour le déjeuner.

**M. Hammond:** Dans le cas de *Fidelity Trust Company*, monsieur le président, l'origine de ses difficultés et la proportion élevée de son actif investi dans l'immobilier, principalement en Alberta, un fort endettement associé aux investissements immobiliers et la mauvaise concordance entre l'actif et la passif.

**Le président:** Quand la société a-t-elle été constituée?

**M. Hammond:** C'est une vieille société. Elle a été acquise en 1980 par son dernier propriétaire, alors qu'elle était déjà en difficulté financière. En effet, durant la période de hausse des taux d'intérêt du milieu des années 1970, son actif et son passif étaient déjà mal appareillés. Elle avait investi dans des prêts hypothécaires à long terme et prêtait à court terme, si bien qu'elle s'est trouvée en difficulté juste avant son rachat. À ce moment-là, *Fidelity Trust Compagny* et *Fort Garry Trus*, une autre société rachetée par *Fidelity*, fusionnèrent. Le nouveau propriétaire réorganisa les échéances de l'actif et du passif et obtint certains résultats mais l'entreprise eut besoin d'un injection de fonds supplémentaires. Cette injection prit la forme de l'émission d'actions de la société immobilière des nouveaux propriétaires. À l'époque . . .



[Text]

**The Chairman:** The real estate company was used to provide the capital for this company, this amalgamated company, which was really in trouble.

**Mr. Hammond:** That is right.

**The Chairman:** It was in trouble from the day he bought it.

**Mr. Hammond:** Well, it had problems. Yes. It had matching problems and this was one. At the time it looked like it might be an attractive solution to the company's problems. The real estate was booming in the west, the company needed more capital, and the owner contributed the shares of his real estate development company in exchange for shares of the trust company.

• 1150

**The Chairman:** And at what valuation?

**Mr. Hammond:** I do not have the figures in my mind now.

**The Chairman:** Did your department have anything to do with approving the valuation?

**Mr. Hammond:** Did we approve the valuation?

**The Chairman:** You must have in order to give it its licence, I suppose.

**Mr. Hammond:** We can get some information on the valuation for you. This is before I was superintendent.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hammond:** I was not directly involved, and I do not have the figures in my head. Certainly the transaction at the time had been discussed with the department, and of course there were provisions in the legislation that allowed a trust company to have a real estate subsidiary. The legislation provided for that. At the time Alberta real estate looked attractive, and it was thought that this would provide a solution to the company's problems. Well, we know what happened to Alberta real estate, and it turned out that it did not provide a solution to the problems.

**The Chairman:** Mr. Dorin is anxious to ask you a question.

**Mr. Dorin:** I am quite anxious to ask some questions. I am going to give you this. I am going to read something out of this in a moment. I have a number of things here, but it might be helpful for you to have this handy. This was an article printed in one of the local publications. I would like to pick something out of it as the basis for my discussion. I want to say to you that I am fairly with what appears to be your management and how you have operated in most of these situations. Anyway, this article says:

The most startling revelations were those pertaining to Fidelity Trust, which is one of the cornerstones of the Pocklington empire. He purchased the company in late 1979, using a combination of cash and preferred shares estimated to be worth about \$15 million. Two months later Fidelity pumped between \$18 million and \$21 million into Pocklington companies by acquiring a package of real estate

[Translation]

**Le président:** La société immobilière a donc servi à apporter du capital à cette société résultant de la fusion et qui se trouvait en difficulté.

**M. Hammond:** C'est cela.

**Le président:** Elle était déjà en difficulté au moment du rachat.

**M. Hammond:** Elle connaissait certains problèmes. Oui. Les échéances de l'actif et du passif étaient mal assortis. Il semblait à l'époque que ce serait une bonne solution au problème de la compagnie. L'ouest était en plein boom immobilier, la compagnie avait besoin d'une injection de capital et le propriétaire a apporté des parts de sa société de promotion immobilière en échange d'actions de la compagnie fiduciaire.

**Le président:** À combien était-elle évaluée?

**M. Hammond:** Je ne me souviens pas des chiffres.

**Le président:** Est-ce que votre service a eu à autoriser une évaluation?

**M. Hammond:** Vous me demandez si nous avons approuvé l'évaluation?

**Le président:** Vous avez dû le faire, avant de délivrer la licence, je suppose.

**M. Hammond:** Je vais rechercher ces données. Je n'étais pas encore surintendant à l'époque.

**Le président:** Oui.

**M. Hammond:** Je n'étais pas encore là et je ne me souviens pas des chiffres. Cette transaction a certainement été soumise au département et la Loi autorisait effectivement une compagnie fiduciaire à posséder une filiale dans l'immobilier. C'était dans la Loi. À l'époque, le marché immobilier de l'Alberta paraissait intéressant et on a considéré que ce pourrait être une solution aux problèmes de la compagnie. Nous savons ce qu'il est advenu du marché immobilier en Alberta et il se trouve que cet échange n'a pas apporté de solution.

**Le président:** M. Dorin tient à vous poser une question.

**M. Dorin:** Je tiens beaucoup à vous poser quelques questions. Je vais vous remettre ceci dont je vais lire un extrait dans un instant. J'ai plusieurs choses ici et il serait utile que vous les ayez en main. Ceci est un article paru dans un journal local. J'aimerais commencer par vous en citer un extrait comme point de départ de mes questions. Je dois dire que je suis plutôt satisfait de votre gestion et de la façon dont vous avez opéré dans la plupart de ces affaires. Voici donc l'article:

Les révélations les plus surprenantes sont celles qui concernent *Fidelity Trust*, l'une des pierres angulaires de l'empire Pocklington. Il l'a achetée à la fin de 1979, payant partiellement en espèces et partiellement sous forme d'actions privilégiées dont la valeur est estimée à 15 millions de dollars. Deux mois plus tard, Fidelity a injecté 18 millions et 21 millions de dollars dans des entreprises appartenant à

## [Texte]

properties from his Patrician Land Corporation and then buying all of the shares of Patrician, the real estate company in question.

Then it goes on. I just wonder if that more or less fits with the situation as you understand it.

**Mr. Hammond:** Yes, I think that is an accurate description.

**Mr. Dorin:** In other words, I would suggest here that whereas the real estate company may have been seen as the solution for Fidelity, Fidelity Trust was seen as a solution for the real estate company seeking cash. The thing that concerns me is the issue of enforcement of all rules, not the rules per se. The article talks about the violation of the capital reserves in surplus, and it mentions the violation of the 10% rule; I believe it was up around 17% to 19%, something like that. There are clear violations of the rules, and I would like, among other things, for you to be able to produce at some point a list of all of the various violations.

What we have seen is that the violations are there but we seem to have no way to move against them. I would like you to both comment here. I think this is a good case study for some of the problems we have. What powers and actions are available to you? In the case of Fidelity, which of those did you use, and what possible civil proceedings, criminal prosecutions, might be available? If there are some, are we using any? If not, why not? I think we have seen this especially in the Crown-Greymac case and in this one, where what we need is some form of recourse. I would like to know if there is any available.

Going on from that, I understand there is a guarantee. I have some other information that was put up by Mr. Pocklington in terms of one of the deals made between the two companies. There was a buy-back arrangement. When he bought the company in 1980, Fidelity bought a property from Pocklington Financial for approximately \$7.5 million, and Pocklington Financial was to buy it back three years later for \$10 million. Mr. Pocklington said in June 1984 that the property was worth only \$2 million, so I believe the receiver is proceeding under those, and I think it went to court earlier this month. I would like to know the nature of that and whether or not we can essentially try and realize some of our outstanding losses. That is the kind of thing I am getting at. My own view—and I think we may later come to this—is that where there is self-dealing or violations of a company which are not reported in 90 days, or where they fail to act on directives issued by your department, we should have some kind of personal liability of officers, directors and shareholders owning more than 10%. I am just interested in knowing if there is any kind of thing there, and if not, I am going to be interested in what you can come up with in terms of advice on that as we go along here over the next two or three months. It is a long statement.

**Mr. Hammond:** To start with the first point, you pointed out that they exceeded the 10% limitation on investment in the

## [Traduction]

Pocklington par le biais de l'achat de diverses propriétés immobilières à la *Patrician Land Corporation* et le rachat de toutes les actions de *Patrician*, la compagnie immobilière en question.

L'article donne d'autres précisions. J'aimerais savoir si cela est conforme à la vérité telle que vous la connaissez.

**M. Hammond:** Oui, je pense que c'est une bonne description.

**M. Dorin:** Autrement dit, il semble que, alors que l'on disait vouloir résoudre les problèmes de *Fidelity* au moyen de la compagnie immobilière, le rôle a été renversé, *Fidelity Trust* venant au secours de la compagnie immobilière qui cherchait des fonds. Ce qui me préoccupe ici, c'est le respect de toutes les règles, et non pas tant les règles par elles-mêmes. L'article fait état d'infractions à la règle des 10 p. 100 de réserves du capital excédentaire; je crois que le chiffre a atteint 17 ou 19 p. 100, un montant de cet ordre. C'est là une infraction flagrante aux règles et j'aimerais que vous nous remettiez une liste de toutes ces diverses violations.

On constate que ces violations existent mais il ne semble pas y avoir un moyen de les sanctionner. J'aimerais connaître votre avis à tous deux là-dessus. Il me semble que l'on a là un parfait exemple des problèmes qui se posent. De quels pouvoirs disposez-vous? Dans le cas de *Fidelity*, lesquels de ces pouvoirs avez-vous invoqués et quelles sortes de sanctions civiles ou poursuites judiciaires sont-elles possibles? S'en sert-on? Sinon, pourquoi pas? On a vu dans l'affaire Crown-Greymac la nécessité d'un recours quelconque et j'aimerais savoir s'il en existe un.

Ensuite, je crois savoir qu'il y a une garantie. Je possède d'autres renseignements fournis par M. Pocklington concernant une transaction intervenue entre les deux compagnies. Il y avait une disposition de rachat. Lorsqu'il a acheté la compagnie en 1980, *Fidelity* a acheté à *Pocklington Financial* une propriété valant environ 7.5 millions de dollars et *Pocklington Financial* devait la racheter 3 ans plus tard au prix de 10 millions de dollars. M. Pocklington a déclaré en juin 1984 que la propriété valait 2 millions de dollars et je crois que le liquidateur a intenté une action en justice à cet égard, laquelle a été entendue au début du mois. J'aimerais savoir ce qu'il en est et s'il y a un moyen de récupérer les pertes. Voilà le genre de choses qui m'intéresse. À mon sens—et je crois que nous en parlerons plus tard—dans les cas de transaction intéressée ou de violation par une compagnie, qui ne sont pas signalés dans les 90 jours, ou lorsqu'elles omettent de se plier aux directives de votre département, il faudrait mettre en cause la responsabilité personnelle des dirigeants, des administrateurs et des actionnaires qui détiennent plus de 10 p. 100 des parts. J'aimerais savoir si cela est une possibilité et, dans la négative, j'aimerais savoir quel conseil vous pourriez nous donner à ce sujet dans le courant des deux ou trois prochains mois. Voilà une bien longue question.

**M. Hammond:** Pour commencer par le premier point, vous avez signalé que la compagnie a dépassé la limite de 10 p. 100



**[Text]**

real estate subsidiary. Yes, they did do that. As indicated in the action taken, that happened in the spring of 1982 and we directed them to correct the situation. However, the only way for them to correct the situation was to sell real estate. Of course, the bottom fell out of the market at that point in time. It was difficult for them to meet that objective.

They were also caught in the bind that they had a number of these properties in the progress of development. It was a matter of judgment. They were in excess of the limit, but the idea was that if they put a bit more money into it, they could get it to the stage where they could sell it. This is the sort of dilemma they were in and we were in; we did not want them to exceed the limit and we were concerned about it.

**Mr. Dorin:** I would just like to stop you for a second. Did not the very initial transaction concern you, when shares in fact were put up to buy the company and within two months \$21 million was bled out, so to speak? I mean, it was right from the word go. Three years later it collapsed, but it seems to me that right there it was clear what was going on.

**Mr. Hammond:** Yes, I think that is right. I would not argue with you. I think in retrospect—as I say, I was not superintendent at the time. I was not involved. In talking to my predecessor, I think he now believes perhaps that should not have happened, but at the time Alberta real estate looked good and it was viewed as the solution to the problems of the company. There was nothing in the legislation to say this could not happen. The legislation does permit that sort of transaction to take place.

**Mr. Dorin:** Speaking from memory, as I recollect, the real estate may have looked good, but in actual fact the motivation for the transaction was more to acquire the cash which was in the trust company than to try to acquire a trust company with...

**Mr. Hammond:** There is no question that the funds of the trust company were going to be used to develop the property. As I indicated yesterday, the legislation says that you can use 10% of your assets that way. One of my strong recommendations is that this limit is much too high, and we have been discussing this in the working group that has been working on the green paper and the technical paper.

**Mr. Dorin:** One of the other problems with that is—I think something is arriving here right now, which I am going to point out to you. One of the problems of that rule is that there are no subsequent rules on the termination of that 10%. In fact, in the case of this company, what Patrician Land Corporation was trying to do, which has been indicated to me by people who worked in that company... Their job was to try to find ways of capitalizing costs, which would therefore increase the amount that was available for the 10% rule.

The article here mentions that it lost \$7.2 million in 1980, but the next year had a net income of \$11.5 million. In checking the annual report... and I would just like to quote

**[Translation]**

sur l'investissement dans une filiale immobilière. Effectivement, c'est vrai. Comme nous l'avons indiqué, cela s'est produit au printemps 1982 et nous leur avons donné l'ordre de rectifier cela. Mais le seul moyen de rectifier était de vendre les biens immobiliers. Juste à ce moment-là, bien sûr, le marché immobilier s'est effondré et il a été difficile à la compagnie de vendre.

L'une de ces difficultés était également que plusieurs de ces propriétés immobilières étaient en cours de construction. Cela devenait une affaire de jugement. La limite était dépassée mais ils pensaient qu'en y mettant encore un peu plus d'argent, ils pourraient faire avancer les travaux jusqu'à un stade où les propriétés deviendraient vendables. Voilà donc le genre de dilemme qui se posait à eux et qui se posait à nous; nous ne voulions pas qu'ils continuent à dépasser la limite et cela nous inquiétait.

**M. Dorin:** J'aimerais vous arrêter un instant. Est-ce que la toute première transaction ne vous a pas inquiété, lorsque des actions ont été engagées pour acheter la compagnie et qu'en l'espace de deux mois, 21 millions de dollars, en quelque sorte, ont été soutirés? Cela, c'était dès le début. Trois années plus tard, tout s'est effondré mais il me semble qu'on pourrait déjà entrevoir à l'époque vers quoi l'on se dirigeait.

**M. Hammond:** Oui, je crois que c'est vrai, et je ne le conteste pas. Rétrospectivement—comme je l'ai dit, je n'étais pas surintendant à l'époque et je n'ai donc pas eu à en connaître. J'en ai parlé à mon prédécesseur qui pense aujourd'hui qu'il n'aurait peut-être pas fallu laisser faire, mais à l'époque, le marché immobilier de l'Alberta paraissait excellent et on pouvait voir là une solution aux problèmes de la compagnie. Rien dans la législation n'interdit ce procédé, ne sanctionne ce genre de transactions.

**M. Dorin:** Si je me souviens bien, le marché immobilier paraissait bon mais l'objectif de la transaction était surtout d'acquérir les liquidités de la compagnie fiduciaire, plutôt que d'acquérir une compagnie fiduciaire qui...

**M. Hammond:** Il ne fait pas de doute que l'on comptait utiliser les fonds de la compagnie fiduciaire pour financer la promotion immobilière. Comme je l'ai dit hier, la loi interdit de placer plus de 10 p. 100 de l'actif de cette façon. L'une de mes recommandations est que cette limite soit abaissée et nous en avons parlé au sein du groupe de travail qui a rédigé le Livre vert et le document technique.

**M. Dorin:** Un autre problème à cet égard est que—l'un des problèmes de cette règle est qu'il n'y a aucune règle subsidiaire qui s'applique au cas où l'on atteint ces 10 p. 100. De fait, dans le cas de cette compagnie, ce qu'essayait de faire *Patrician Land Corporation* et qui m'a été rapporté par des gens qui travaillaient... Leur travail consistait à trouver des moyens de capitaliser les coûts, ce qui permettait d'accroître le montant disponible sans dépasser la règle des 10 p. 100.

L'article que voici dit qu'elle a perdu 7.2 millions de dollars en 1980, mais a eu un revenu net de 11.5 millions de dollars l'année suivante. En vérifiant le rapport annuel... je vais

**[Texte]**

from it. This is the annual report for 1981, which was the first full year of ownership, I believe. It says:

In addition, effective January 1981 the company commenced capitalizing that portion of general interest and administrative expenses considered applicable as part of the cost of properties held for resale. This change in accounting policy has not been applied on a retroactive basis. The effect of this change in 1981 was to increase the amount of interest and administrative expenses capitalized by \$12,308,000.

• 1200

In other words, the profit that was demonstrated in Fidelity in 1981 was as a result of an accounting change in capitalization of previously expensed costs, as opposed to any comparative basis. It just seems to me that both those facts put together in 1980-81 were almost a prediction of what could happen and would happen eventually in 1983. That is the first concern I have. The second concern I have is the fact that we seem to have no recourse available to what other assets are out there.

**Mr. Hammond:** I cannot argue with your statements. I do want to point out, though... You point out that the limits went way up, that you got up to 17% or 18%. But I think you have to look at that in the context that we were insisting that the company ratchet down its deposits. The limits are expressed in terms of assets. So to the extent that we were forcing the company to wind down, it automatically worsens their position in so far as compliance with that 10% limit is concerned. So I think in fairness to the company I just wanted to point that out. It is not all a deliberate attempt to flaunt the regulations in our directive. We were forcing them to wind down, so the limit was violated to a worse degree than would have otherwise been the case. But I find it difficult to argue with your other analysis.

**Mr. Dorin:** Do you know what is happening with regards to the \$10 million claim?

**Mr. Hammond:** This is a claim that CDIC is pursuing in respect of the winding-up arrangements that have been worked out, the agency arrangements, yes. There is a legal action now that is being pursued by Fidelity and CDIC jointly.

**Mr. Dorin:** So you do not know whether we got a judgment yet?

**Mr. Hammond:** No, I do not. To the best of my knowledge there has not been a judgment, but I cannot say for sure.

**Mr. Dorin:** I wonder if you find out about that if you could let us know, because I am interested in that.

**Mr. Hammond:** Yes. That is certainly a question you could ask the CDIC people next week; I will alert them to that. I will find out what has happened to that.

**Mr. Dorin:** Okay. I have just one more question in this area. If you would either comment or maybe at a later point let us know in terms of any possible proceedings you might see

**[Traduction]**

d'ailleurs vous en lire un passage. Il s'agit là du rapport annuel de 1981, soit la première année complète sous le nouveau propriétaire, je crois. On y lit ceci:

En outre, à compter de janvier 1981, la compagnie a commencé à capitaliser cette partie des frais de crédit et d'administration généraux comme partie intégrante du coût des propriétés détenues aux fins de revente. Cette modification des méthodes comptables n'a pas été appliquée rétroactivement. L'effet de cette modification en 1981 était d'augmenter le montant des frais d'intérêts et des dépenses administratives capitalisés de 12,308,000\$.

En d'autres termes, le profit enregistré en 1981 par la Fidelity découlait d'un changement comptable dans la capitalisation de coûts précédemment imputés à l'exercice, et ce par opposition à une base de comparaison. La coïncidence de ces deux faits en 1980-1981 permettait presque de prévoir ce qui pouvait se passer et ce qui se passerait en fait en 1983. C'est ma première préoccupation. La deuxième tient au fait que nous ne semblons disposer d'aucun recours pour les autres éléments d'actif qui restent.

**M. Hammond:** Je ne contesterai pas ce que vous avancez. Je voudrais cependant souligner... Vous dites que les limites ont augmenté, jusqu'à 17 ou 18 p. 100. Mais je pense que vous devez examiner cela par rapport aux recommandations que nous avons faites pour que la compagnie restreigne ses dépôts. Les limites sont exprimées par rapport à l'actif. Étant donné que nous imposions un ralentissement à la compagnie, il lui était automatiquement plus difficile de respecter cette limite de 10 p. 100. Je voulais le souligner pour être juste envers elle. Notre directive n'était pas du tout une tentative délibérée de faire fi des règlements. Nous forçons la compagnie à ralentir ses activités, et la limite a donc été dépassée bien plus gravement que ne l'aurait été autrement le cas. Mais il me paraît difficile de contester l'analyse que vous faisiez par ailleurs.

**M. Dorin:** Qu'est-il advenu de la demande de 10 millions de dollars, le savez-vous?

**M. Hammond:** Elle émane de la SADC et elle concerne les dispositions de liquidation qui ont été élaborées, et donc le mandat. La société Fidelity et la SADC ont engagé conjointement des poursuites judiciaires.

**M. Dorin:** Vous ne savez pas si un jugement a déjà été prononcé?

**M. Hammond:** Non. Pour autant que je sache, il n'y a pas eu de jugement, mais je ne peux pas l'affirmer.

**M. Dorin:** Si vous obtenez des renseignements à ce sujet, pouvez-vous nous les communiquer, car la question m'intéresse.

**M. Hammond:** Oui. Vous pourrez la poser aux représentants de la SADC la semaine prochaine; je les mettrai au courant. Je m'informerai de ce qu'il en est.

**M. Dorin:** Très bien. J'aurai une autre question à cet égard. Vous avez peut-être des commentaires ou plus tard, vous pourriez nous dire si le département pourrait tenter des



[Text]

available to the department, either in a civil way or in a criminal way regarding these . . . I am not that interested in the \$5,000 fine; I am interested if there is any way we can get any of our money back.

**Mr. Hammond:** Yes. At the time, again I can say that the police have been involved in looking at what went on in regard to this company. We have made all the information we have available to them, but I am not aware of them having found any evidence of criminal activities.

**Mr. Dorin:** Thank you. At this point, that is fine, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What happened in 1981? Apparently there was some type of reorganization, according to the same article, treating certain income as being received and all of a sudden turning the company from a loss position in 1980 into a profit position in 1981. What action did your department take with respect to that kind of accounting?

**Mr. Hammond:** I am going to have to look into that, Mr. Chairman. Can I do that, and give you a written report on that? I am not . . .

**The Chairman:** Yes, I would appreciate it if you would, because that seems to be really from Philadelphia.

**Mr. Hammond:** Okay. I cannot answer it off the cuff.

**The Chairman:** What is the situation now with the company? You own Patrician Land Corporation. What . . .

**Mr. Hammond:** Well, Patrician Land has been put into receivership. With the co-operation of the shareholder of Fidelity Trust, there was an agency arrangement entered into between CDIC, First City Trust, and Fidelity Trust. The business of Fidelity Trust is being run off and its obligations are being met as they mature. But Patrician Land Corporation has been put into receivership and Laventhol & Horwath is the receiver-manager.

• 1205

**Mr. Dorin:** By all accounts there will be a substantial deficit.

**Mr. Hammond:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What is your preliminary estimate of the loss that was caused to CDIC as a result of this transaction?

**Mr. Hammond:** It is significant. I am hesitant to put a figure on it, Mr. Chairman, because that is a strange situation in the sense that—and we want to get a report, because it will be helpful to us in analysing what the department does. But once the company enters into this sort of phase we no longer get the reports as the Department of Insurance. CDIC has done some work in this regard and there will be some figures in their annual report that will be coming out. I would rather wait and let you see this.

[Translation]

poursuites soit au civil soit au criminel au sujet de ces . . . L'amende de 5,000\$ ne m'intéresse pas, mais je voudrais savoir s'il est possible de récupérer notre argent.

**M. Hammond:** Oui. Pour le moment, encore une fois, je peux dire que la police est intervenue pour voir ce qui s'est passé dans cette compagnie. Nous lui avons donné tous les renseignements dont nous disposons, mais je ne pense pas qu'elle ait trouvé des preuves d'activités criminelles.

**M. Dorin:** Merci. C'est très bien, monsieur le président.

**Le président:** Que s'est-il passé en 1981? Il semble qu'il y ait eu une certaine forme de réorganisation, selon le même article, en vertu de laquelle un certain revenu a été considéré comme ayant été touché et brusquement la société est passée d'une position de perte en 1980 à une position de profit en 1981. Qu'est-ce que votre service a fait, face à ce genre de comptabilité?

**M. Hammond:** Je vais devoir examiner cela, monsieur le président. Puis-je vous envoyer un rapport écrit à ce sujet? Je ne . . .

**Le président:** Oui, ce serait très utile car cela semble émaner de Philadelphia.

**M. Hammond:** Très bien. Je ne peux pas vous donner de réponse immédiate.

**Le président:** Quelle est la situation actuelle de la compagnie? Vous êtes propriétaires de la *Patrician Land Corporation*. Quel . . .

**M. Hammond:** Cette société a été mise sous séquestre. Avec la coopération de l'actionnaire de la société Fidélité, une entente a été conclue entre la SADC, la *First City Trust* et la société de fiducie Fidelity. Les activités de cette dernière ont cessé, et ses engagements sont remboursés au fur et à mesure qu'ils arrivent à échéance. Mais la *Patrician Land Corporation* a été mise sous séquestre et *Laventhol & Horwath* en est l'administrateur séquestre.

**M. Dorin:** De façon générale, le déficit sera substantiel.

**M. Hammond:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Quelle est votre estimation préliminaire de la perte subie par la SADC à la suite de cette transaction?

**M. Hammond:** Elle est importante. J'hésiterais à la chiffrer, monsieur le président, car c'est une situation étrange étant donné que . . . et nous voulons qu'il y ait un rapport parce qu'il nous permettra d'analyser ce que fait le département. Mais une fois que la compagnie en arrive à cette phase, nous n'obtenons plus les rapports à titre de département des assurances. La SADC a fait certains travaux à cet égard, et son rapport annuel publié sous peu présentera certains chiffres. Je préfère attendre que vous l'examiniez.

[Texte]

**The Chairman:** How much did Fidelity Trust Company pay Pocklington for the shares in Patrician Land Corporation?

**Mr. Hammond:** Again, I will have to get information for you. I do not have it at the top of my head.

**Mr. Dorin:** What might be useful is an organization chart that showed the eventual restructuring of the companies and who owns who.

**Mr. Hammond:** Yes, okay.

**Mr. Dorin:** I have seen it around in newspaper articles and it gives a picture of what happened. It was essentially reverse takeover.

**Mr. Hammond:** Yes. We will get the details for you and do a report.

**Mr. Dorin:** I probably have the answers here to some of your questions. As far as the numbers go, it is millions of dollars here somewhere.

**Mr. Hammond:** Yes.

**The Chairman:** Are there any other questions from anybody with respect to Fidelity Trust Company at this point? Does the staff have any questions?

I think we will terminate our hearing this morning then. I was looking with the clerk at what we might be doing. We have a number of companies still to go through with respect to your matters, Mr. Hammond.

Next week I am proposing that we hear the Minister on the evening of the 17th. Tuesday, June 18, the Speaker is having a party at Kingsmere, and I think it would be inappropriate for us to hold meetings that evening; I think all members of the House will want to go to Kingsmere. I think it would be a bit of an affront to the Speaker not to attend his soirée. I understand there are buses and so on laid on. I think we will skip Tuesday next week. Would it be appropriate for you to be here Wednesday afternoon?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Is it the view of the committee that we might conceivably get through some of these? I think Mr. de Jong has some real concerns with respect to Pioneer; that is a pretty current case.

**Mr. de Jong:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I think members have had an opportunity perhaps to take a look at a CBC *Fifth Estate* one-hour program on Pioneer. So I want to set aside Wednesday; I do not know whether Wednesday would be satisfactory for that. It may not be.

May I suggest we touch AMIC as we go along, but come back to that; that is another Alberta effort, with Abicus, and that is going to take some time. It was a real disaster, was it not? But we try to get to these next three companies on Wednesday. I do not know if it is going to be possible. Let us see how we go.

[Traduction]

**Le président:** Combien la compagnie fiduciaire *Fidelity* verse-t-elle à Pocklington pour les actions dans la *Patrician Land Corporation*?

**M. Hammond:** Là encore, je vous ferai parvenir ces renseignements que j'ai pas immédiatement à l'esprit.

**M. Dorin:** Il pourrait être utile d'avoir un organigramme indiquant comment les compagnies ont été restructurées et qui possède quoi.

**M. Hammond:** Oui, très bien.

**M. Dorin:** J'en ai vu un dans des articles de journal et il présente un tableau de ce qui s'est passé, qui est essentiellement une acquisition à rebours.

**M. Hammond:** Oui. Nous vous communiquerons les détails et nous ferons un rapport.

**M. Dorin:** J'ai probablement ici les réponses à certaines de vos questions. À propos des chiffres, il s'agit là de millions de dollars.

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Quelqu'un d'autre aurait-il d'autres questions sur la société fiduciaire *Fidelity*? Le personnel de recherche a-t-il des questions?

Je pense que nous allons donc terminer nos audiences de ce matin. J'ai examiné avec le greffier ce que nous pourrions faire. Il nous reste à voir un certain nombre de sociétés à la lumière de vos critères, monsieur Hammond.

La semaine prochaine, je propose que nous entendions le ministre dans la soirée du 17. Le mardi 18 juin, le président de la Chambre organise une réception à Kingsmere et il ne conviendrait donc pas que nous tenions des réunions cette soirée-là. Tous les membres de la Chambre voudront se rendre à Kingsmere. Ce serait offenser un peu le président de la Chambre que de ne pas assister à sa soirée. Je crois savoir que des autobus ont été retenus. Nous laisserons donc passer mardi de la semaine prochaine. Voudriez-vous venir ici mercredi après-midi?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Le Comité pense-t-il que nous pourrions vraisemblablement aborder certaines de ces sociétés? Je pense que M. de Jong a des préoccupations très sérieuses sur la société *Pioneer*\*j; c'est un cas très actuel.

**M. de Jong:** En effet, monsieur le président.

**Le président:** Les membres du Comité ont sans doute eu la possibilité de voir une émission d'une heure de la CBC consacrée à *Pioneer*, au *Fifth Estate*. Je mettrai donc de côté mercredi et je ne sais pas s'il conviendra pour cela. Peut-être pas.

Nous pourrions peut-être aborder AMIC au fur et à mesure, pour y revenir ensuite. C'est une autre compagnie albertaine, de même qu'Abicus, et cela prendra un certain temps. C'était une catastrophe, n'est-ce pas? Mais nous essaierons d'examiner ces trois autres sociétés mercredi. Je ne sais pas si ce sera possible, mais nous verrons.



*[Text]*

On Thursday I would like to, if possible, assuming we can get well on the road here, start the Canada Deposit Insurance Corporation. Does that generally meet with members' approval? I notice nodding of heads. Therefore, that will be the agenda for next week.

That will be assuming that we do—if we receive the reference with respect to the borrowing authority bill, I am going to suggest that we call an extra meeting on Tuesday, either in the morning or in the afternoon or perhaps even Monday afternoon, to deal with that matter. That is a matter of urgency, as everybody appreciates that has to be dealt with. On the borrowing authority bill, I think we would probably want officials or the Minister of Finance. What is the view of your party on that, Mr. de Jong?

• 1210

**Mr. de Jong:** I will not even be here. Whether we want the Minister or officials?

**The Chairman:** Yes, he will be here next week, I hope.

**Mr. de Jong:** Yes, it is Monday that I will miss.

**The Chairman:** Well, I will speak to Mr. Riis and to the Liberal Party about that.

**Mr. de Jong:** Okay.

**The Chairman:** We will see how it goes. Is that satisfactory?

**Mr. de Jong:** Yes.

**The Chairman:** I declare the meeting adjourned.

*[Translation]*

Jeudi, si possible et si tout va bien, je voudrais commencer l'examen de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Est-ce que les membres du Comité sont d'accord? Je les vois approuver de la tête. Ce sera donc le programme pour la semaine prochaine.

Tout cela si... mais si nous sommes saisis du projet de loi sur le pouvoir d'emprunt, nous tiendrons une séance supplémentaire mardi, soit le matin soit l'après-midi, ou même lundi après-midi, peut-être, afin d'examiner cette question. Tout le monde sait qu'elle est urgente et que nous l'examinerons sans tarder. Toujours sur ce bill relatif au pouvoir d'emprunt, nous voudrions probablement convoquer des fonctionnaires ou le ministre des Finances. Qu'en pense votre parti, monsieur de Jong?

**M. de Jong:** Je ne serai même pas ici. Si nous voudrions le ministre ou ses collaborateurs?

**Le président:** Oui, il sera ici la semaine prochaine, j'en espère.

**M. de Jong:** Oui, ce sera lundi et je ne serai pas là.

**Le président:** J'en parlerai à M. Riis et au Parti libéral.

**M. de Jong:** Très bien.

**Le président:** Nous verrons ce qu'il en est. D'accord?

**M. de Jong:** Oui.

**Le président:** La séance est levée.

















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Department of Insurance:*

R.M. Hammond, Superintendent of Insurance;  
U. Menke, Legal Counsel;  
D.A. McIsaac, Director, Life Division;  
M.P. Hanniman, Director, Legislative Planning;  
K. Bell, Acting Director, Trust, Loan and Investment  
Companies Division.

### *Du Département des Assurances:*

R.M. Hammond, surintendant des Assurances;  
U. Menke, avocate;  
D.A. McIsaac, directeur, Division de l'assurance-vie;  
M.P. Hanniman, directeur, Planification de la législation;  
K. Bell, directeur intérimaire, Division des compagnies de  
fiducie et de prêt et des sociétés d'investissement.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 43

Wednesday, June 19, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 43

Le mercredi 19 juin 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

# Finance, Trade and Economic Affairs

# Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Murray Dorin  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
George Minaker  
Aideen Nicholson  
Alan Redway  
Nelson Riis  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

George Baker  
Ross Belsher  
David Daubney  
Simon de Jong  
Alfonso Gagliano  
Al Girard  
André Harvey  
Felix Holtmann  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Stewart McInnes  
Lorne Nystrom  
Monique Tardif  
Barry Turner

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 19, 1985  
(63)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 4:10 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Don Blenkarn, Murray Dorin, Norm Warner.

*Alternate present:* Simon de Jong.

*Witnesses: From the Department of Insurance:* R.M. Hammond, Superintendent of Insurance; K. Bell, Acting Director, Trust, Loan and Investment Companies Division.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*).

The witnesses answered questions.

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 19 JUIN 1985  
(63)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 16 h 10, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Don Blenkarn, Murray Dorin, Norm Warner.

*Substitut présent:* Simon de Jong.

*Témoins: Du Département des Assurances:* R.M. Hammond, surintendant des Assurances; K. Bell, directeur intérimaire, division des compagnies de fiducie et de prêt et des sociétés d'investissement.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*).

Les témoins répondent aux questions.

A 17 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Wednesday, June 19, 1985

• 1609

**The Chairman:** I call this meeting to order.

We are continuing with our reference on the regulation of Canadian financial institutions and the discussion paper issued by the Hon. Barbara McDougall and referred to this committee.

• 1610

We have before us Robert M. Hammond, Superintendent of Insurance, and members of his department. Mr. Hammond, we were in the middle of an analysis of several institutions. Perhaps the clerk will tell me where we were. I believe we had completed or we had some discussion on Fidelity Trust Company.

Mr. Dorin, had you finished your comments on Fidelity Trust?

**Mr. Dorin:** I think I had. The only thing is that there were some outstanding questions, so Mr. Hammond may have some comments he wants to make at this time. Other than that, I have no further questions.

**The Chairman:** Mr. Hammond.

**Mr. R.M. Hammond (Superintendent of Insurance):** Mr. Chairman, as a result of the last two meetings, there were about 14 or 15 items on which we agreed to get back to the committee. We have responded in writing to about seven of those items today, and there are about seven more to come. We should have the response in two languages for you by Friday or Monday.

**The Chairman:** Thank you very much.

**Mr. Hammond:** That includes the answer to Mr. Dorin's question. We have not yet responded in writing to the questions he asked regarding Fidelity, but you should have that on Friday or Monday.

**The Chairman:** You will know that, since we saw you last, the CDIC report has been out. CDIC has suffered one of its largest losses in connection with Fidelity. Do you want to expand briefly on that now or do you want us perhaps to reserve that for when we see CDIC tomorrow?

**Mr. Hammond:** I guess there is not much I can say, Mr. Chairman. There is no question that the losses on Fidelity appear to be very large in the context of its significant real estate investments.

**The Chairman:** This is because of the taking up of Patrician Land shares?

**Mr. Hammond:** Certainly, that was a significant part of the investment by Fidelity Trust in real estate matters. They invested in real estate both directly and through their subsidi-

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mercredi 19 juin 1985

**Le président:** Je déclare la séance ouverte.

Nous reprenons l'étude du document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada» et du document d'étude de l'honorable Barbara McDougall, dont a été saisi ce Comité.

Devant nous comparaît M. Robert M. Hammond, surintendant des assurances, ainsi que des membres du personnel de son département. Nous étions en train de procéder à l'analyse de plusieurs institutions; le greffier pourra peut-être préciser où nous en étions exactement. Je crois que la discussion portait sur *Fidelity Trust Company*, et que nous en avions presque terminé.

Monsieur Dorin, avez-vous terminé ce que vous avez à dire sur *Fidelity Trust*?

**M. Dorin:** Je crois que oui, mais il restait quelques questions en suspens, et il se peut que M. Hammond veuille intervenir. Je n'ai pas d'autres questions à poser.

**Le président:** Monsieur Hammond.

**M. R.M. Hammond (surintendant des assurances):** Lors des deux précédentes réunions se sont dégagées 14 ou 15 questions que nous avons promis de reprendre devant ce Comité. Nous vous apportons aujourd'hui la réponse écrite à sept de ces questions; il y en a encore sept qui suivront. Dès vendredi ou lundi, nous devrions avoir les réponses dans les deux langues.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup.

**M. Hammond:** Parmi elles figure la réponse à la question de M. Dorin. Nous n'avons pas encore répondu par écrit aux questions qu'il a posées concernant *Fidelity*, mais la réponse devrait être prête vendredi ou lundi.

**Le président:** Vous n'ignorez certainement pas que depuis votre dernière comparution, le rapport de la SADC a été publié. La SADC a essuyé l'une de ses pertes les plus considérables pour la société *Fidelity*. Est-ce que vous voulez nous en parler un peu maintenant, ou préférez-vous que nous remettons cela à demain, lorsque comparaitra la SADC?

**M. Hammond:** Je n'ai pas grand-chose à dire, monsieur le président. Il est certain que les pertes subies pour la société *Fidelity* semblent considérables au regard de ses placements en biens immobiliers.

**Le président:** Est-ce à cause de la prise de contrôle des actions de *Patrician Land*?

**M. Hammond:** Certainement, c'était une part considérable des placements en biens immobiliers de *Fidelity Trust*. La société a fait des acquisitions foncières tant directement que

[Texte]

ary, and the investment in Patrician Land was a significant portion of their investment in real estate; there is no question. It is in Patrician Land where there are significant losses.

**The Chairman:** Were they in fact making mortgage loans to property in Patrician Land?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman, they were doing that in two ways. Either they were doing it directly on the properties or they were advancing money in the form of loans to Patrician, and that is permitted under the legislation as it is currently . . .

**The Chairman:** But all those transactions are supposed to be within the 10% guideline, are they not?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman, basically yes. The investment in the subsidiary directly in the form of share capital or the investment in loans to the subsidiary or any properties that the subsidiary owns is supposed to be limited to 10%. That is correct.

**The Chairman:** All in the 10%. Including the loans, how far out of whack was Fidelity when it finally went under?

**Mr. Hammond:** At the end, Mr. Chairman, as Mr. Dorin indicated, close to 17% of their assets were invested in investments related to Patrician Land. But in fairness to the company, as I indicated at the last meeting, you will remember that we had this company under very heavy strictures to wind down its deposits, so that meant its assets were declining. So by causing the assets to decline in a scenario where it was impossible for them to sell their real estate because of what was happening in the real estate market, it aggravated that violation of the limitation.

**The Chairman:** Are you taking the position, then, that because you forced them to wind down their deposits, you in effect put them in a position where their assets were largely 17% land instead of 10% land? You therefore must have saved some depositors their skins, did you? If you had let them carry on, they would have continued to borrow, presumably, against this worthless land.

**Mr. Hammond:** Yes, they would have been within their powers. If the deposit base had increased, they could have invested 10% of their assets in real estate developments.

**The Chairman:** What other real estate did they have besides the Patrician holding? That was 17% of their assets, but . . .

• 1615

**Mr. Dorin:** Mr. Chairman, before he goes on, I would just like him to clarify. You are not suggesting that was the only cause; that just compounded the fact that they got to 17?

**Mr. Hammond:** That is right.

[Traduction]

par l'intermédiaire de sa filiale, et l'investissement dans *PL* constituait une part considérable de ses investissements en biens immobiliers, cela ne fait aucun doute. C'est sûr que *PL* a subi de grosses pertes.

**Le président:** Est-ce qu'ils consentaient des prêts hypothécaires pour *Patrician Land*?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président, *Fidelity* le faisait de deux façons: soit directement sur les terrains, soit en prêtant des capitaux sous forme de prêts à *Patrician*, ce qui est autorisé par la loi actuelle . . .

**Le président:** Mais toutes ces transactions sont censées être limitées au plafond de 10 p. 100, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président, c'est bien cela pour l'essentiel. Un plafond de 10 p. 100 est imposé aux placements directs sous forme d'actions, dans la filiale ou aux placements en prêts à la filiale ou à toutes les propriétés de la filiale. C'est exact.

**Le président:** Tout plafonne donc à 10 p. 100. A combien s'élevait le dépassement, prêts inclus, lorsque *Fidelity* a finalement fait déposer son bilan?

**M. Hammond:** À la fin, monsieur le président, comme le disait M. Dorin, près de 17 p. 100 de ses actifs étaient placés en investissements liés à *Patrician Land*. Mais comme je l'ai dit lors de la dernière réunion, et pour rendre justice à la société, je vous rappellerais que nous avons exercé des pressions considérables sur elle pour réduire ses dépôts, ce qui a entraîné une diminution de ses actifs. Ainsi, en l'obligeant à diminuer ses actifs alors qu'il lui était impossible de vendre ses propriétés foncières en raison de la conjoncture sur le marché, cela a fait grimper le pourcentage, en violation du plafond imposé.

**Le président:** Est-ce que vous considérez donc que parce que vous l'avez obligée à réduire ses dépôts, vous l'avez mise dans une situation où ses actifs représentaient 17 p. 100 de terrains, au lieu de 10 p. 100? Certains déposants vous doivent donc une fière chandelle, n'est-ce pas? Si vous l'aviez laissée faire, *Fidelity* aurait probablement continué à emprunter sur des terrains qui ne valaient rien.

**M. Hammond:** Oui, c'est ce qu'elle aurait pu faire. Si les dépôts avaient augmenté, elle aurait pu investir 10 p. 100 de ses actifs sur des terrains de promotion foncière.

**Le président:** Quels étaient les autres biens immobiliers qu'elle possédait à part ceux de la société de portefeuille *Patrician*? Ceux-ci représentaient 17 p. 100 de ses actifs, mais . . .

**M. Dorin:** Monsieur le président, avant de laisser continuer M. Hammond, je voudrais qu'il me donne une précision. Vous ne voulez pas dire que c'est la seule raison; cela n'a fait que s'ajouter au fait qu'ils étaient parvenus à la limite de 17 p. 100.

**M. Hammond:** C'est exact.



[Text]

**Mr. Dorin:** It did not take them over to begin with, because they had been over the limit for quite some period of time; probably about two years, I think, from my information.

**The Chairman:** Is that correct?

**Mr. Hammond:** No. I do not think it was quite two years. I think they went over in 1982, Mr. Chairman.

Let us go back and look at Fidelity Trust. As my memo indicates, in March, 1982, we reported to the Minister that they were in excess of the 10% limit. We would have received the 1981 statement in March, which indicated that as of December 31, 1981, they were in excess of the limit.

**Mr. Dorin:** You moved in, or, if you like, CDIC took over in July of 1983. That is about 18 months. Okay.

**Mr. Hammond:** Yes.

**Mr. Dorin:** I just wanted to clarify that it was not as a result of your actions initially; that just compounded the problem.

**Mr. Hammond:** No. You are quite correct.

**The Chairman:** Can we go on to AMIC?

**Mr. Hammond:** AMIC, Mr. Chairman, was a mortgage loan company, incorporated under the Loan Companies Act in 1975. It was designated as a mortgage investment company. It was owned by persons closely associated with Abacus, the real estate company in Alberta. As the members will know, Abacus encountered financial difficulties in 1979. At that time we took action to stop the company from taking deposits. The company had been taking deposits in the form of debentures which were payable after a specified period. They did not have any demand deposits or any savings or checking accounts.

The company was stopped from taking new deposits in 1979, and we took control of the assets. At that time there seemed some prospect that they might be able to work themselves out of the problems. As I indicate here, they were heavily invested in Alberta. They were heavily invested in projects that were associated with Abacus Cities, and—I do not indicate here—they had a high concentration of second mortgages; they had a high concentration of interim financing mortgages, and in the context of the problems that developed in Alberta, with the fall in real estate values, etc., it became impossible for them to work themselves out of their situation, and in 1983 we applied for a winding-up order.

**The Chairman:** In other words, this company was really a subsidiary of Abacus?

**Mr. Hammond:** Not really. It was closely associated with Abacus, Mr. Chairman, but it was not directly owned by Abacus. It was owned . . .

**The Chairman:** By the same people.

**Mr. Hammond:** Yes, but it was held by associates. You cannot say it was controlled by any one person. It was owned

[Translation]

**M. Dorin:** Ce n'est pas cela qui a fait dépasser le plafond, car ils l'avaient dépassé depuis longtemps, depuis probablement deux ans, d'après mon information.

**Le président:** Est-ce exact?

**M. Hammond:** Non, pas tout à fait deux ans. Je crois que le dépassement date de 1982, monsieur le président.

Revenons en arrière et examinons la situation de *Fidelity Trust*. D'après mes notes, c'est en mars 1982 que nous avons signalé au ministre que *Fidelity* avait dépassé le plafond de 10 p. 100. Or, c'est en mars que nous avons reçu le bilan de 1981, d'après lequel la société était en dépassement à dater du 31 décembre 1981.

**M. Dorin:** Vous êtes alors intervenus ou, si vous préférez, la SADC est intervenue en juillet 1983, soit après une période de 18 mois. Bon.

**M. Hammond:** C'est bien cela.

**M. Dorin:** Je voulais simplement vérifier que la situation n'était pas due à vos interventions, et que celles-ci n'ont fait qu'y contribuer.

**M. Hammond:** Non. Vous avez tout à fait raison.

**Le président:** Pouvons-nous passer au cas de AMIC?

**M. Hammond:** AMIC, monsieur le président, était une société de prêt hypothécaire, constituée en société en 1975, dans le cadre de la Loi sur les compagnies de prêt. Société à vocation de placement hypothécaire, elle était la propriété de personnes associées étroitement à Abacus, société de biens immobiliers de l'Alberta. Vous savez tous qu'Abacus a connu en 1979 des difficultés financières, et que nous avons alors pris des mesures pour l'empêcher de recevoir des dépôts. Elle l'avait fait sous forme d'obligations remboursables à terme spécifié, elle n'avait ni dépôts à vue, ni épargnes, ni comptes de chèques.

En 1979, nous avons empêché la société d'accepter de nouveaux dépôts et nous avons pris le contrôle de ses actifs. On pouvait espérer, à l'époque, que la société serait capable de se tirer elle-même d'affaire. Comme je l'indique ici, elle avait fait de gros placements en Alberta, dans des projets liés à Abacus Cities, et, fait qui n'est pas mentionné ici, elle avait un grand nombre d'hypothèques de deuxième rang, d'emprunts de financement provisoires. Compte tenu des difficultés qu'a connues l'Alberta, avec la chute des prix des biens immobiliers, la société s'est trouvée dans l'impossibilité de rétablir sa situation et, en 1983, nous avons donné l'ordre de liquidation.

**Le président:** Autrement dit, cette société était en réalité une filiale de Abacus?

**M. Hammond:** Pas vraiment. Elle était étroitement liée à Abacus, monsieur le président, mais elle n'était pas directement détenue par Abacus. Elle était la propriété . . .

**Le président:** Les mêmes gens.

**M. Hammond:** Oui, mais c'étaient des associés. Ce n'est pas une seule personne qui en avait le contrôle, mais un groupe de gens associés à ceux qui possédaient Abacus.



[Texte]

by a group of people who were associated with the people who owned Abacus.

**The Chairman:** Were there any independent shareholders either way?

**Mr. Hammond:** I would say, and again I would have to check this, but my recollection is there were no so-called independent shareholders; that they were all associates of the people involved in Abacus.

**The Chairman:** So Abacus, this land developer, is allowed to incorporate a mortgage investment company, and is allowed to raise deposits from the public; and I notice they raised them all under the \$60,000 benchmark.

**Mr. Hammond:** At that time it was \$20,000.

**The Chairman:** Yes, at that time it was \$20,000.

**Mr. Hammond:** Yes. They stopped accepting deposits in 1979.

**The Chairman:** Did they?

**Mr. Hammond:** Yes.

**The Chairman:** You had control of their assets from 1979?

**Mr. Hammond:** From 1979 on. They were not allowed to accept any deposits from 1979 on. That is right, Mr. Chairman. In the legislation, as it currently exists, a loan company or a trust company cannot lend money directly to any shareholder who had more than a 10% interest in the trust company or the loan company. But the ownership of this company was structured such that Abacus itself, or the significant shareholders of Abacus, were not considered to be significant shareholders of the loan company. As a result, there was no . . .

• 1620

**The Chairman:** But they did not do that, of course. They lent it to their projects. So independent borrowers coming to buy their projects, or whatever, all of a sudden found they could get a nice, easy mortgage from the mortgage company.

**Mr. Hammond:** It was partly that, Mr. Chairman, but during the development phase the money was lent directly to Abacus. During the development phase there would have been money that would have been lent directly to Abacus.

**The Chairman:** And they so structured the shareholding that they were not technically in breach?

**Mr. Hammond:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Did you ever do an investigation? You said they were all basically the same people. Were they really at arm's length or were they just on paper at arm's length?

**Mr. Hammond:** I would say at this time that on paper they were probably at arm's length.

**The Chairman:** If we were to change the legislation, would you have a recommendation how you would prevent this self-

[Traduction]

**Le président:** Y avait-il des actionnaires indépendants dans l'une ou l'autre?

**M. Hammond:** Je crois me souvenir qu'il n'y avait pas d'actionnaires dits indépendants, mais il faudra que je vérifie; ils étaient tous associés aux gens qui contrôlaient Abacus.

**Le président:** Donc, Abacus, ce promoteur immobilier, est autorisé à constituer une société de placement hypothécaire et à obtenir des dépôts du public. Je constate qu'aucun de ces dépôts ne dépassait la limite de 60,000\$.

**M. Hammond:** À l'époque, c'était 20,000\$.

**Le président:** Oui, c'est bien cela.

**M. Hammond:** À partir de 1979, elle n'a plus accepté de dépôts.

**Le président:** Vraiment?

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Et à partir de 1979, vous aviez le contrôle de ses actifs?

**M. Hammond:** Oui, à partir de 1979, elle n'a plus eu le droit, à partir de ce moment-là, d'accepter des dépôts. C'est exact, monsieur le président. Dans la loi actuelle, une société de prêt ou de fiducie ne peut prêter des fonds directement à un actionnaire dont les actions représentent plus de 10 p. 100 de ladite société. Mais la propriété de cette société était telle qu'Abacus même, ou les actionnaires importants d'Abacus, n'étaient pas considérés comme étant des actionnaires importants de la société de prêt. Aussi n'y avait-il pas de . . .

**Le président:** Mais ils n'ont pas cru cela, bien entendu. Ils ont consenti des prêts pour leurs projets, de sorte que des emprunteurs indépendants, venus acheter leurs projets, ou autres, découvriraient qu'ils pouvaient obtenir des prêts hypothécaires, à des conditions favorables, de la société de prêt hypothécaire.

**M. Hammond:** C'était partiellement cela, monsieur le président, mais pendant la phase de développement, l'argent a été prêté directement à Abacus. Pendant cette phase, il y avait des capitaux prêtés directement à Abacus.

**Le président:** Et la répartition des actions était telle qu'on ne pouvait rien trouver à redire?

**M. Hammond:** C'est bien cela, monsieur le président.

**Le président:** Avez-vous jamais fait une enquête? Vous dites qu'il s'agissait, en gros, des même personnes; étaient-elles vraiment en concurrence, ou n'était-ce que sur papier?

**M. Hammond:** Je dirais maintenant que sur papier, elles étaient probablement sans lien de dépendance.

**Le président:** Si nous devons modifier la loi, pourriez-vous formuler une recommandation pour empêcher ce genre de

[Text]

dealing, which clearly was one of the major causes of the defalcation in Abacus?

**Mr. Hammond:** I think, Mr. Chairman, the proposal in the green paper goes a long way. One of the things that we have to be careful of and that we have seen so many times is that no matter how stringent you make the rules, there always seems to be somebody who is clever enough to work himself around the rules. You almost need a provision that would authorize the regulator or the Minister or somebody to deem a transaction not to be at arm's length.

**The Chairman:** We now come to Northguard Mortgage.

**Mr. Hammond:** Northguard Mortgage Corporation, Mr. Chairman, was a loan company that was incorporated in 1977. It began business in 1978. It had its head office in Winnipeg. It raised funds in the form of term debentures, mainly in Winnipeg, and it invested mainly in Alberta. It had a high concentration of second mortgage loans. It invested in second mortgage loans, primarily for owner-occupied homes, within the 75% loan de-value ratio. It had about 56% of its assets in second mortgages. The company did well until the decline in the real estate market in Alberta. It concentrated mainly in that area, and when the decline came, it encountered significant financial difficulties because of delinquent mortgages and the need to acquire real estate through foreclosure.

You can see the history of our regulatory actions. Basically, the company was relatively small. It had about \$30 million of deposits. It needed approximately \$3 million of capital. It was unable to raise that capital. As a result, the company was put into liquidation.

**The Chairman:** How much are we going to lose on this one?

**Mr. Hammond:** It is difficult for me to give an estimate, Mr. Chairman. I am going to pursue this further, but once the liquidator is appointed we cease to get information at the Department of Insurance. But the losses may be significant, in the sense that we have seen that when you have a high number of second mortgages, even though they are within the 75% devalue ratio . . . and there has been no suggestion in this case that people were playing around with the market value of the real estate; we have not seen any suggestion that was the case. The drop in the market was just so significant that in some cases they may get next to nothing on their second mortgage loans. I think that is one of the reasons we have recommended there should be fairly stringent limits on the amount a deposit-taking institution that pays interest at market rates should be allowed to invest in second mortgages.

• 1625

**The Chairman:** I notice that this company managed to survive the worst of the recession. In other words, it was not until last spring that you started having difficulties in your

[Translation]

transactions intéressées, qui étaient clairement une des causes principales des malversations d'Abacus?

**M. Hammond:** Monsieur le président, je crois que la proposition du livre vert irait très loin dans ce sens. Nous n'avons que trop souvent vu—et nous devons faire très attention—que, si sévères que soient les règles, il se trouve toujours quelqu'un qui est assez malin pour les contourner. Il serait presque nécessaire de prévoir une disposition autorisant le législateur ou le ministre, ou quelqu'un, à décider qu'une transaction n'est pas de bonne foi.

**Le président:** Nous en arrivons maintenant à Northguard Mortgage.

**M. Hammond:** Monsieur le président, Northguard Mortgage Corporation était une société de prêt constituée en 1977, entrée dans les affaires en 1978, avec son siège à Winnipeg. Elle a mobilisé des capitaux sous forme d'obligations, principalement à Winnipeg, et elle a surtout investi en Alberta. Elle avait une grande concentration de deuxièmes hypothèques. Elle a placé des capitaux dans des deuxièmes hypothèques, des logements occupés par les propriétaires, pour l'essentiel, dans la fourchette de prêts allant jusqu'à 75 p. 100 de la valeur. Ses actifs consistaient, pour environ 56 p. 100, en deuxièmes hypothèques. La société a prospéré jusqu'à l'effondrement des prix des biens-fonds en Alberta. C'est là qu'elle avait presque tous ses capitaux, et quand est venu le marasme, elle s'est heurtée à des difficultés financières considérables, à cause des débiteurs défaillants et de la nécessité de procéder à des saisies immobilières.

Vous voyez l'évolution des mesures que nous avons prises. Il s'agissait d'une société relativement petite, dont les dépôts s'élevaient à environ 30 millions de dollars et à qui il fallait des capitaux d'environ 3 millions. Incapable de se les procurer, elle a dû entrer en liquidation.

**Le président:** Combien perdrons-nous sur cette société?

**M. Hammond:** Il est difficile de donner une évaluation, monsieur le président. Je vais continuer à étudier la question, mais lorsque le liquidateur est nommé, le Département des assurances ne nous donne plus d'information. Mais il se peut que les pertes soient considérables, car nous avons vu que, lorsqu'il y a une proportion élevée de deuxièmes hypothèques, même si elles se trouvent dans la fourchette de 75 p. 100 de la valeur . . . et dans ce cas, rien n'indique que ces gens jouaient sur la valeur marchande des biens immobiliers, rien ne le donne, en tout cas, à penser. Mais les prix ont chuté de façon si brutale que dans certains cas, ils ne recouvreront presque rien de leurs deuxièmes hypothèques. C'est l'une des raisons pour lesquelles nous avons recommandé d'imposer des limites assez strictes aux fonds qu'un établissement de dépôt qui paye des intérêts aux taux du marché devrait être autorisé à investir en deuxièmes hypothèques.

**Le président:** Je constate que cette société a réussi à tenir le coup aux pires moments de la récession. En d'autres termes, c'est seulement au printemps dernier que vous avez commencé à avoir des difficultés dans votre inspection, et vous dites que



[Texte]

inspection, and I note from your notes it says "the company's management met with departmental officials".

**Mr. Hammond:** Yes. It started at the end of 1983. Strangely enough, it all started to roll in, and we found this with the other companies. We did an examination in 1982 and we were satisfied with the reserves they were establishing and satisfied with their financial position. Towards the last quarter of 1983 the defaults started to run up at an enormous rate.

**The Chairman:** In any event, you have paid off all of the depositors now, except \$400,000 I see not protected.

**Mr. Hammond:** CDIC took action to pay off the insured depositors and that was all but about \$400,000.

**The Chairman:** We now come to Mr. de Jong's favourite company, Pioneer Trust, and I am letting him ask the questions. Or perhaps, Mr. Hammond, you can . . .

**Mr. Hammond:** Do you want me just to go through it?

**The Chairman:** Sure, go through it.

**Mr. Hammond:** Just very briefly, Pioneer Trust was incorporated in 1974 and it began business in 1975.

The sources of difficulties I have listed there. One I did not list that I should have was mismatching. The company bought a significant portfolio of government bonds in 1978 just prior to the rise in interest rates, and that caused them some problems. Their mortgage portfolio suffered a high degree of delinquency. They had a portfolio concentration by region. They had significant investments in Alberta. They had a portfolio concentration by type. They had 20% of their mortgage portfolio invested in what we call interim construction lending, the financing of new projects. They had made a significant commitment to real estate development projects in Canada and the United States through a real estate subsidiary. There was payment of management fees to the parent company. Also, in the last year or so they eroded their liquidity by trading off cash and real estate for other real estate, and we believe that was intended to try to remove the necessity to set up provisions for loss on real estate, for which we were pressing.

As for the actions taken, as this indicates, starting in 1983 we became very concerned about the company because of the high level of its non-performing assets. In March 1983, when we first put them on a monthly licence, they were slightly overborrowed. They subsequently corrected that, but that was one of the reasons for our initial action. They also had invested more money outside of Canada than they were authorized to invest under the legislation, and that led to the actions we described.

[Traduction]

«les gestionnaires de la société ont rencontré les fonctionnaires du département».

**M. Hammond:** Oui. Cela a commencé à la fin de 1983, et c'est étrange, mais les difficultés se sont précipitées, comme ce fut le cas pour les autres sociétés. Nous avons fait un examen en 1982 et nous étions satisfaits des réserves établies par la société, ainsi que de sa situation financière. Vers la fin du dernier trimestre de 1983, les défaillances ont commencé à s'accumuler à un rythme considérable.

**Le président:** Quoi qu'il en soit, vous avez remboursé tous les déposants maintenant, mais il reste 400,000\$ qui ne sont pas protégés.

**M. Hammond:** La SADC a pris des mesures pour rembourser en totalité les déposants assurés, à l'exception de ces 400,000\$.

**Le président:** Nous en arrivons à la compagnie préférée de M. de Jong, la *Pioneer Trust*, et je vais le laisser poser les questions. Vous pourriez peut-être, monsieur Hammond . . .

**M. Hammond:** Voulez-vous que je parcoure sa situation?

**Le président:** Je vous en prie.

**M. Hammond:** Très brièvement, donc, *Pioneer Trust* a été constituée en société en 1974 et elle a commencé ses activités en 1975.

J'ai énuméré ici les sources de ses difficultés. J'aurais quand même dû parler du mauvais appariement des échéances. La compagnie a acheté un important portefeuille d'obligations publiques en 1978, juste avant la hausse des taux d'intérêt, ce qui lui a posé certains problèmes. Son portefeuille hypothécaire a accusé aussi de très nombreux arriérés. Son portefeuille se concentre aussi par région, avec d'importants investissements en Alberta, et par catégorie. Dans son portefeuille de prêts hypothécaires, 20 p. 100 étaient investis dans ce que nous appelons des prêts provisoires dans le secteur de la construction, avec des engagements financiers dans de nouveaux projets. Par l'intermédiaire d'une filiale immobilière, elle avait pris des engagements importants dans des projets de développement immobiliers au Canada et aux États-Unis. La compagnie mère devait toucher des paiements de frais de gestion. De plus, la dernière année, il y a eu une érosion de ses liquidités en raison des échanges d'encaisses et de biens immobiliers pour d'autres biens-fonds, semble-t-il pour éviter d'établir les provisions nécessaires pour pertes à l'égard des biens immobiliers détenus, ce que nous demandions instamment.

Quant aux mesures prises, comme l'indique le document, dès 1983, nous avons commencé à être très inquiets au sujet de la compagnie à cause du nombre très élevé de ses actifs non performants. En mars 1983, lorsque nous lui avons, pour la première fois, accordé un permis sur une base mensuelle, sa situation en matière de prêts était un peu surchargée. Elle a corrigé cela par la suite, mais c'était l'une des raisons des premières mesures que nous avons prises à son endroit. Elle avait aussi investi plus d'argent à l'étranger que ne le lui permettait la loi, ce qui a abouti aux mesures que nous avons décrites.



*[Text]*

In March of 1983 we put them on a limited licence; we put limits on their interest rates. Commencing in August 1983, because they claimed that the interest rate stricture was causing them liquidity problems, we changed the interest rate stricture and put on a cap. The Minister put a limitation in their licence which limited them to \$245 million. No significant progress was made in correcting the situation, and in May 1984 we filed a formal report with the Minister pursuant to section 75.1 of the Trust Companies Act. That required a formal hearing with the company representatives and some discussions between the Minister and the company, and in August 1984 action was taken on a report. The company's borrowing multiple was reduced from 20 times to 17 times. Interest rate restrictions were imposed on its deposits, and restrictions were placed on its investments to ensure that they were invested, and new investments were made in liquid investments.

• 1630

In November, we sent our examiners back in there to do another assessment of their mortgage portfolio and their real estate holdings. The examiners recommended a reserve of close to \$9 million. That, combined with the interim results we have been getting from them, indicated to us that they were certainly not going to meet the targets that had been set by the Minister. We contacted the management of the company at the beginning of November and told them this was a very serious matter and they had better get down to discuss it with us. They were not going to meet the Minister's objective and they needed new capital immediately, or more stringent action would have to be taken.

I think the rest of the story is generally known by the members. There was some talk of a preferred share issue and that did not materialize. In the absence of new capital, the company had to be closed down.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** First, on general scope and how you investigate, do you just look at the financial statements the company provides you, or do you send in people then and look more in-depth?

**Mr. Hammond:** We have a team of examiners, Mr. Chairman, and we send the examiners into the company. In the case of Pioneer, for the last few years we would have been sending examiners into the company annually, either in February or March, to carry out a detailed inspection based on the financial statement which is required to be filed in the department on March 1.

**Mr. de Jong:** When was the last time a team of inspectors went into Pioneer?

**Mr. Hammond:** November 1984.

**Mr. de Jong:** November 1984, okay. You also do that with the insurance companies.

*[Translation]*

En mars 1983, nous lui avons accordé un permis limité et des limites sur ses taux d'intérêt. Dès août 1983, parce qu'elle estimait que cette dernière limite lui créait des problèmes de liquidités, nous nous sommes montrés moins stricts sur les taux d'intérêt, auxquels nous avons fixé un plafond. Le ministre décide ensuite que le permis de la compagnie limite les emprunts de cette dernière à 245 millions de dollars. Aucun progrès important n'est fait pour redresser la situation, et en mai 1984, nous déposons un rapport officiel auprès du ministre, conformément à l'article 75.1 de la Loi sur les compagnies fiduciaires, ce qui exigeait une audience avec les représentants de la compagnie et certaines discussions entre elle et le ministre; en août 1984, des mesures sont prises à la suite des recommandations d'un rapport. Le multiple d'emprunt de la compagnie est réduit de 20 fois à 17 fois. Des restrictions sont imposées à l'égard des taux d'intérêt et des placements pour assurer les investissements, et de nouveaux placements ont été faits en investissements liquides.

En novembre, nous avons envoyé à nouveau nos examinateurs pour qu'ils fassent une nouvelle évaluation du portefeuille de prêts hypothécaires et de biens-fonds. Les examinateurs ont recommandé une réserve de près de 9 millions de dollars. S'ajoutant à cela les résultats provisoires qu'elle avait obtenus, nous avons constaté qu'elle ne pouvait certainement pas atteindre les objectifs qu'avait fixés le ministre. Nous avons donc communiqué avec les gestionnaires de la compagnie au début de novembre pour leur dire que la situation était très grave et qu'ils feraient mieux d'en discuter avec nous. Ils n'allaient pas atteindre l'objectif du ministre et ils avaient besoin de nouveaux capitaux sans tarder, sans quoi des mesures plus sévères devraient être prises.

Les membres du Comité connaissent sans doute la suite de l'histoire, avec la proposition d'émission d'actions privilégiées qui ne s'est pas concrétisée. En l'absence de nouveaux capitaux, la compagnie a dû être fermée.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Tout d'abord, sur la portée générale et les modalités de vos enquêtes, vous limitez-vous à examiner les états financiers que la compagnie vous soumet, ou est-ce que vous envoyez des gens sur place pour un examen plus approfondi?

**M. Hammond:** Monsieur le président, nous avons une équipe d'examineurs que nous envoyons sur place. Ces dernières années, ils se sont rendus chez Pioneer une fois par an, soit en février, soit en mars, pour procéder à une inspection détaillée fondée sur l'état financier que la compagnie doit déposer auprès du département le 1<sup>er</sup> mars.

**M. de Jong:** À quand remonte la dernière inspection de cette équipe dans cette compagnie?

**M. Hammond:** En novembre 1984.

**M. de Jong:** Je vois. Vous faites la même chose pour les compagnies d'assurances.

[Texte]

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman.

**Mr. de Jong:** Pioneer Life Assurance Company is federally incorporated and under your concern and jurisdiction.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**Mr. de Jong:** When examining the books in some of the real estate deals Pioneer was involved in, have you ever come across any real estate deals where Pioneer Life was put up as a guarantee to real estate deals?

**Mr. Hammond:** Pioneer Life was involved in real estate deals; there is no question. Pioneer Life has a real estate subsidiary which is involved in real estate deals. I am not sure if you have a particular name, but perhaps . . .

**The Chairman:** Could you give us a breakdown of Pioneer holdings? Pioneer Life was the original incorporator, was it not?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman, there was a holding company called Canadian Pioneer Management Ltd.

**The Chairman:** Who owns that?

**Mr. Hammond:** It is widely owned, mainly by residents of Saskatchewan but residents of Alberta and Manitoba as well.

**The Chairman:** It is a widely held company.

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Hammond:** The first company in the Canadian Pioneer group was Pioneer Life, which was incorporated as a Saskatchewan company. That subsequently became federally reincorporated in 1975.

**The Chairman:** So it was going before 1975 as a provincial company.

**Mr. Hammond:** As a provincial company.

**The Chairman:** When was it incorporated provincially?

**Mr. Hammond:** If I remember correctly, it was in the early 1970s. It was 1971, I think, Mr. Chairman, but I . . .

**The Chairman:** Was Canadian Pioneer Management Ltd. in existence at that point?

**Mr. Hammond:** It was incorporated prior to the incorporation of the life company, but I think mainly to get the life company going.

**The Chairman:** All right. Was that quoted on the market at all?

**Mr. Hammond:** I think part of the strategy, Mr. Chairman, was this. They had a unique approach. Canadian Pioneer Management went around and sold their shares widely throughout the rural community and the municipalities as well, but there was a prospectus. I have just forgotten the

[Traduction]

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président.

**M. de Jong:** La compagnie d'assurances Pioneer Life, constituée en société sous le régime d'une loi fédérale, relève donc de votre compétence.

**M. Hammond:** C'est exact.

**M. de Jong:** En examinant les livres pour certaines des transactions immobilières auxquelles Pioneer avait participé, avez-vous jamais trouvé des transactions où Pioneer Life était utilisée comme garantie?

**M. Hammond:** Pioneer Life était impliquée dans des transactions immobilières, c'est indéniable. Pioneer Life a une filiale immobilière engagée aussi dans ce genre de transactions. Je ne suis pas sûr que vous ayez un nom précis, mais peut-être que . . .

**Le président:** Pourriez-vous nous donner une ventilation du portefeuille de Pioneer? Pioneer Life était la société initiale, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président, il y avait une société de portefeuille dont la raison sociale était *Canadian Pioneer Management Ltd.*

**Le président:** Qui en est propriétaire?

**M. Hammond:** Elle a beaucoup de propriétaires, qui sont principalement des résidents de la Saskatchewan, mais aussi de l'Alberta et du Manitoba.

**Le président:** C'est donc une société aux nombreux propriétaires.

**M. Hammond:** En effet, monsieur le président.

**Le président:** Très bien.

**M. Hammond:** La première compagnie du groupe Canadian Pioneer était la Pioneer Life, constituée en société comme société de la Saskatchewan, qui est devenue par la suite société fédérale en 1975.

**Le président:** Donc, avant 1975, c'était une société provinciale.

**M. Hammond:** En effet.

**Le président:** Quand a-t-elle été constituée en société sous le régime d'une loi provinciale?

**M. Hammond:** Sauf erreur, c'était au début des années 70; en 1971, me semble-t-il, monsieur le président, mais je . . .

**Le président:** *Canadian Pioneer Management Ltd.* existait-elle alors?

**M. Hammond:** Elle a été constituée en société avant la constitution de la compagnie d'assurances, mais surtout pour assurer la mise en place de cette dernière.

**Le président:** Très bien. Ses actions étaient-elles cotées en bourse?

**M. Hammond:** Voici quelle était sa stratégie, monsieur le président. Elle était assez unique. *Canadian Pioneer Management* a décidé de vendre le plus possible d'actions dans les régions rurales et les municipalités, mais il existait un prospectus. J'en ai oublié les détails, cela remonte à il y a si longtemps.



[Text]

details now; it was so long ago. But I remember that we looked into this before Pioneer Life became federally incorporated. They raised money. The objective was to raise money to incorporate the life company.

• 1635

**The Chairman:** That was their objective?

**Mr. Hammond:** That was their objective as I remember it.

**The Chairman:** Okay, go ahead.

**Mr. Hammond:** So the life company was incorporated, or federally re-incorporated, if you use the transjurisdictional incorporation provisions, in 1974. The next year, in 1975, Canadian Pioneer Management incorporated *de nouveau* Pioneer Trust which was a federally incorporated trust company. That was done in 1975.

**The Chairman:** The management company sponsored Pioneer Trust.

**Mr. Hammond:** That is correct, Mr. Chairman. Subsequent to that—and I do not have the exact dates—Canadian Pioneer Management became involved in a number of other activities over which we at the federal level had no jurisdiction. They bought a United States life insurance company called Life of the Northwest.

**The Chairman:** Okay, is that another subsidiary?

**Mr. Hammond:** Of Canadian Pioneer Management.

**The Chairman:** Life of the Northwest.

**Mr. Hammond:** Yes. In fact, I have some charts here which I could give you.

**The Chairman:** We would really appreciate it. I want to make sure we all knew what we are talking about here, because you can lose yourself in the . . .

**Mr. Hammond:** I have dealt with the two items on the lefthand side of the page, Mr. Chairman—Pioneer Life and Pioneer Trust, which were both federally incorporated companies. The other companies, to the right, we had no jurisdiction over, and the federal companies did not invest in those companies; they were subsidiaries of Canadian Pioneer Management. Life of the Northwest, which was a U.S. company; Canadian Pioneer Securities, which was a Saskatchewan company; then there were some other companies that were involved in oil and some other things.

**The Chairman:** Canadian Pioneer Petroleum is 100% owned?

**Mr. Hammond:** To the best of my knowledge, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Why Canadian Pioneer Management Inc.? What is that?

**Mr. Hammond:** I cannot tell you what that is. I do not know what that is. Somebody is telling me that they think it is a U.S. management company. It may have been associated with Life of the Northwest, but I cannot tell you for sure. We did not

[Translation]

Mais je me souviens que nous l'avions examiné avant que Pioneer Life ne soit constituée en vertu d'une loi fédérale. Elle a donc procédé à une mobilisation de capitaux afin de constituer en société sa compagnie d'assurances.

**Le président:** C'était son objectif?

**M. Hammond:** Oui, si mes souvenirs sont exacts.

**Le président:** Très bien, poursuivez.

**M. Hammond:** Donc, en 1974, la compagnie d'assurances a été constituée en société, ou reconstituée en vertu d'une loi fédérale, si vous utilisez les dispositions de constitution en corporation aux fins du changement de juridiction. L'année d'après, en 1975, *Canadian Pioneer Management* a constitué de nouveau en société Pioneer Trust, qui était une compagnie fiduciaire constituée en société en vertu d'une loi fédérale.

**Le président:** Les gestionnaires de la compagnie ont donc parrainé Pioneer Trust.

**M. Hammond:** C'est exact, monsieur le président. Par la suite, et je n'ai pas les dates exactes, *Canadian Pioneer Management* a participé à un certain nombre d'autres activités sur lesquelles nous n'avions pas compétence au niveau fédéral. Elle a acheté une compagnie américaine d'assurance-vie ayant pour raison sociale Life of the Northwest.

**Le président:** Très bien; s'agit-il d'une autre filiale?

**M. Hammond:** De *Canadian Pioneer Management*.

**Le président:** *Life of the Northwest*.

**M. Hammond:** Oui. Enfin, j'ai ici quelques tableaux que je pourrais vous donner.

**Le président:** Nous vous en serions vraiment reconnaissants. Je voudrais m'assurer que nous savons tous de quoi nous parlons ici, parce qu'il est très possible de se perdre dans . . .

**M. Hammond:** J'ai traité des deux sociétés qui figurent à gauche de la page, monsieur le président, Pioneer Life et Pioneer Trust, qui sont toutes deux des sociétés constituées en vertu d'une loi fédérale. Les autres sociétés, celles de droite, ne relevaient pas de notre compétence, et les sociétés fédérales n'y faisaient pas d'investissement; c'était des filiales de *Canadian Pioneer Management*. *Life of the Northwest*, qui était une compagnie américaine; *Canadian Pioneer Security*, qui était une compagnie de la Saskatchewan. Il y en avait d'autres encore, avec des activités dans le secteur pétrolier et dans d'autres domaines.

**Le président:** *Canadian Pioneer Petroleum* est entièrement sous contrôle canadien, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Pour autant que je sache, monsieur le président.

**Le président:** Pourquoi Canadian Pioneer Management Inc.? De quoi s'agit-il?

**M. Hammond:** Je ne peux pas vous le dire, je l'ignore. Quelqu'un me dit penser qu'il s'agit d'une compagnie américaine de gestion. Elle a pu être associée avec la *Life of the Northwest*, mais je ne peux pas vous le garantir. Nous n'avons



[Texte]

have access to the records of all these corporations, Mr. Chairman, because they were not under our jurisdiction.

**The Chairman:** You had access, then, to Pioneer Life and Pioneer Trust, did you?

**Mr. Hammond:** That is correct.

**The Chairman:** Here we have a classic case of a financial management company, do we not?

**Mr. Hammond:** That is correct.

**The Chairman:** Aside from the interest in the oil company and the fossil resources company, if we took those two items out, would we have a management company along the lines contemplated in this green paper?

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, if you took all the companies out to the right of Pioneer Trust—that is because, as I understand the green paper proposal, they would not be allowed to include in the financial holding company, financial institutions which are not incorporated in Canada . . .

**Mr. Dorin:** But if you have Canadian Pioneer Securities Ltd. which is, you have to fit one of those in.

**The Chairman:** Pioneer Securities could . . .

**Mr. Hammond:** That is true. I forgot about Canadian Pioneer Securities.

**The Chairman:** So why could you not have an American life insurance company? I mean, that is a financial company, and our chartered banks have holdings in the United States.

**Mr. Hammond:** I am just explaining . . .

**The Chairman:** We have just finished dealing with one of our chartered banks that has a bank in California. We are told that the Bank of Montreal has one in Illinois.

**Mr. Hammond:** I realize that, Mr. Chairman. And a lot of our Canadian life insurance companies have foreign subsidiaries. But my understanding of the reading of the documents I have seen so far is that the financial holding company that is being talked about in the green paper would be limited to owning Canadian financial institutions. That is a point the committee can examine, but that is my understanding from the discussion.

• 1640

**The Chairman:** That certainly would mean that we would have to alter the green paper, because obviously we are either going to have to force the life insurance companies in Canada to divest or allow them to take part, are we not?

**Mr. Hammond:** Not quite, Mr. Chairman, because I do not think there is any suggestion that . . . Canadian life insurance companies, which are allowed under the existing law to own foreign companies as subsidiaries, I think they are saying that would continue.

**The Chairman:** So in other words, what you are saying is that if we change this table around and have Pioneer Life

[Traduction]

pas accès au registre de toutes ces sociétés, monsieur le président, parce qu'elles ne relevaient pas de notre compétence.

**Le président:** Mais vous aviez consulté les livres comptables de Pioneer Life et de Pioneer Trust, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Nous avons là un cas classique de société de gestion financière, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Outre ses intérêts dans la compagnie pétrolière et la compagnie extractive, si nous retirons ces deux éléments, s'agit-il d'une société de gestion comme l'envisage le livre vert?

**M. Hammond:** Monsieur le président, si vous retirez toutes les compagnies à droite de Pioneer Trust—parce que, selon mon interprétation des propositions du livre vert, elles ne pourraient pas figurer dans la société financière de portefeuille, comme institutions financières qui ne sont pas constituées en sociétés au Canada . . .

**M. Dorin:** Mais c'est le cas de *Canadian Pioneer Securities Limited*, de sorte que vous pouvez en inclure une.

**Le président:** *Pioneer Securities* pourrait . . .

**M. Hammond:** C'est exact. Je l'ai oubliée.

**Le président:** Pourquoi ne pourriez-vous donc pas avoir une compagnie américaine d'assurance-vie? En effet, il s'agit d'une compagnie financière, et nos banques à charte ont des intérêts aux États-Unis.

**M. Hammond:** J'explique simplement . . .

**Le président:** Nous venons de terminer l'examen de l'une de nos banques à charte qui possède une banque en Californie. On nous dit que la Banque de Montréal en possède une dans l'Illinois.

**M. Hammond:** En effet, monsieur le président. Et nombre de nos compagnies canadiennes d'assurance-vie ont des filiales étrangères. Mais d'après mon interprétation des documents que j'ai vus jusqu'à présent, la société financière de portefeuille dont il est question dans le livre vert serait limitée à la propriété d'institutions financières canadiennes. Le Comité pourrait examiner cette question, mais c'est ainsi que je la comprends d'après la discussion.

**Le président:** Il faudrait donc modifier le Livre vert, car de toute évidence, il faudra soit forcer les compagnies d'assurance du Canada à abandonner certaines de leurs activités, soit les autoriser à y participer, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Pas exactement, monsieur le président, car je ne pense pas qu'il soit proposé que . . . On semble dire que des compagnies canadiennes d'assurance-vie qui sont autorisées, en vertu de la loi actuelle, à détenir des compagnies étrangères comme filiales seraient admises.

**Le président:** Donc, en d'autres termes, vous dites que si nous modifions ce tableau de sorte que *Pioneer Life Assurance*

[Text]

Assurance Company own Life of the Northwest as a sub, we could juggle this management pattern around without much problem, and we could get a management pattern very similar to the management pattern contemplated in the green paper. Am I correct?

**Mr. Hammond:** You are correct.

**The Chairman:** I mean, I have to get rid of obviously the resource companies.

**Mr. Hammond:** Yes.

**The Chairman:** But assuming I get rid of the resource companies, and put Life of the Northwest as a further subsidiary of Pioneer Life Realty Inc., we would be back to a financial holding company, would we not?

**Mr. Hammond:** That is correct. Yes, I agree with you.

**The Chairman:** You said you do not under the current legislation have the right to inspect Pioneer management, but you do have pillar one, which is the life insurance pillar, and pillar two, which is the trust pillar.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**The Chairman:** And you do not have pillar three, which is the securities pillar, but that is contemplated in this legislation, or what we are dealing with, to be handled provincially anyway.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**The Chairman:** And obviously Canadian Pioneer Management Inc. has to go somewhere and it has to be put into—it belongs to the American end of the game.

**Mr. Hammond:** That is my understanding.

**The Chairman:** Okay. Go ahead, Mr. de Jong. I just wanted to get this part straightened around.

**Mr. de Jong:** I am glad you pointed it out, Mr. Chairman, because I think what we have in Pioneer is sort of a model, which I think is very pertinent to the discussion on the green paper.

But let me just go back to the life insurance company. Are you aware at all if the life insurance company was ever used as a guarantee to back up any real estate deals that Pioneer Trust or Pioneer Management might be involved in?

**Mr. Hammond:** I cannot say. I am certainly aware of the fact that Pioneer Life was involved in a number of real estate transactions that have been talked about. But in answer to your specific question as to whether Pioneer Life guaranteed certain debt, for example, incurred by Pioneer Management in connection with some of its real estate projects . . . , is that your question?

**Mr. de Jong:** Yes. Some of the rumour I have heard in Regina is that Pioneer Life was put up as sort of a guarantee to loans and real estate deals that . . .

**Mr. Hammond:** Do you mean the shares of Pioneer Life?

**Mr. de Jong:** And the ownership of Pioneer Life.

[Translation]

*Company détient Life of the Northwest comme filiale, nous pourrions nous arranger pour placer ce schéma de gestion sans trop de problèmes, de sorte qu'il serait presque semblable à celui qu'envisage le Livre vert. Est-ce exact?*

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Il faudrait se débarrasser bien sûr des compagnies pétrolières.

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Mais en supposant que je le fasse et que *Life of the Northwest* devienne une autre filiale de *Pioneer Life Realty Inc.*, nous nous retrouverions avec une société financière de portefeuille, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** C'est exact, je suis d'accord avec vous.

**Le président:** Vous avez dit ne pas avoir le droit d'inspecter *Pioneer Management* en vertu de la loi actuelle, mais vous avez accès au premier pilier, la compagnie d'assurance, et au deuxième, la compagnie fiduciaire.

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Mais vous n'avez pas accès au troisième pilier, celui des valeurs mobilières, mais cette loi, ou ce dont nous sommes saisis, envisage que cela soit confié au niveau provincial.

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Et de toute évidence, *Canadian Pioneer Management Inc.* doit aller quelque part et être . . . elle fait partie de la filière américaine.

**M. Hammond:** C'est ce que je crois savoir.

**Le président:** Très bien. Poursuivez, monsieur de Jong. Je voulais que cette partie soit bien claire.

**M. de Jong:** Je suis heureux que vous l'ayez souligné, monsieur le président, car avec *Pioneer* nous avons un modèle qui me paraît très pertinent pour la discussion sur le Livre vert.

Mais je voudrais revenir à la compagnie d'assurance-vie. À votre connaissance, a-t-elle jamais été utilisée comme garantie de transactions immobilières auxquelles *Pioneer Trust* ou *Pioneer Management* aurait pu participer?

**M. Hammond:** Je ne peux pas le dire. Je sais pertinemment que *Pioneer Life* a participé à un certain nombre de transactions immobilières dont il a été question. Mais pour répondre à votre question précise de savoir si *Pioneer Life* garantissait certaines dettes subies, par exemple, par *Pioneer Management* à propos de certains de ses projets immobiliers . . . c'est ce que vous me demandez?

**M. de Jong:** Oui. Selon certaines rumeurs qui courent à Regina, *Pioneer Life* constituait une sorte de garantie pour des prêts et des transactions immobilières qui . . .

**M. Hammond:** Parlez-vous des actions de *Pioneer Life*?

**M. de Jong:** Et de la propriété de cette dernière.



[Texte]

**Mr. Hammond:** I am sure the shares of Pioneer Life are pledged to secure the debts that have been incurred by Canadian Pioneer Management. There is no question about that, because if you look at the balance sheet of Canadian Pioneer Management, and it was reported in the press, it is heavily indebted to the banks; and, in fact, I am aware of the fact that the shares of the life company are used to secure that debt. But that does not impinge on the position of the life policyholders.

**Mr. de Jong:** I know, but it does deal with a possible strengthening and ownership of the company.

**Mr. Hammond:** That is correct. If the management company is not able to meet its obligations to the bank, I would presume the bank would become the owner of Pioneer Life.

**Mr. de Jong:** Is Pioneer Life in stable condition?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman, I am satisfied that Pioneer Life is able to meet its obligations. As you would understand, certainly in the context of the Pioneer Trust situation, we have been monitoring the situation of Pioneer Life very carefully. Pioneer Life did produce audited statements, subsequent to the events related to Pioneer Trust. We had our examiners carry out a complete examination. We are getting regular statements from them, and we have had people in and out of there on a frequent basis, and we are satisfied they are in a position to meet their obligations.

• 1645

**Mr. de Jong:** Good. I am happy to hear that, because there is a concern back home and some people are . . . I think there has been some change in the management as well of Pioneer Life and they are trying to preserve that part of the corporation and the 80-some jobs that go with it, which are important in my district. I am happy to hear that you are giving them, publicly, this assurance that it is a sound company and you feel that the present management is sound as well.

**Mr. Hammond:** I did not quite say that in a sense. I said that I am satisfied that . . . Well, I am prepared to say that. I am prepared to say that the company is being soundly managed under the current management. As I think most of the people at this meeting know, there have been some changes in senior management there and I think the arrangements that have been made are more or less temporary arrangements. I do not think they have yet filled their positions on a permanent basis. That was the only reason for my hesitancy about the sound management, in the sense that there are a number of appointments that have to be made in the context of the dismissals that have taken place, or resignations I should say.

**Mr. de Jong:** How do you feel that Pioneer Life has been affected by the demise of Pioneer Trust? It has obviously weakened it some, in terms of public perception.

**Mr. Hammond:** Well, that is always a concern. It is bound to have some impact on its ability to market its policies because I think that people in Saskatchewan, knowing that it

[Traduction]

**M. Hammond:** Je suis convaincu que les actions de *Pioneer Life* sont engagées pour garantir les dettes de *Canadian Pioneer Management*. C'est indéniable, car si vous examinez le bilan de *Canadian Pioneer Management*, et il en a été question dans la presse, il indique une forte dette au profit des banques; je sais par ailleurs que les actions de la compagnie d'assurance-vie sont utilisées pour garantir cette dette sans que cela intervienne sur la position des détenteurs de polices d'assurance.

**M. de Jong:** Je le sais, mais cela indique la possibilité du renforcement du contrôle de la compagnie.

**M. Hammond:** C'est exact. Si la société de gestion ne peut faire face à ses obligations envers la banque, cette dernière deviendrait sans doute propriétaire de *Pioneer Life*.

**M. de Jong:** La situation de cette dernière est-elle stable?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président; je sais que *Pioneer Life* peut faire face à ses engagements. Compte tenu de la situation de *Pioneer Trust*, vous comprendrez sans doute que nous avons tenu à suivre de très près celle de *Pioneer Life*. Cette dernière nous a fourni des états financiers vérifiés, à la suite de ce qui s'est passé pour *Pioneer Trust*. Nos examinateurs ont procédé à un examen approfondi. Cette compagnie nous envoie régulièrement des états financiers; nos examinateurs se rendent fréquemment sur place et nous sommes convaincus que la compagnie est en mesure de respecter ses engagements.

**M. de Jong:** Je suis heureux d'apprendre cela, parce que l'on a des inquiétudes au pays et que certaines personnes . . . Il y a également eu certains changements dans la direction de *Pioneer Life* qui essaie de sauver cette partie de la société et les emplois qui vont avec, au nombre approximatif de 80, qui ont une grande importance pour ma circonscription. Je suis heureux d'entendre que vous confirmez publiquement que c'est une société sûre et que la direction actuelle est également saine.

**M. Hammond:** Ce n'est pas tout à fait ce que j'ai dit. J'ai dit que je suis satisfait de . . . Mettons que je sois disposé à le dire, à savoir que la société est correctement gérée avec la direction actuelle. La plupart des gens ici présents savent qu'il y a eu des changements dans les cadres supérieurs et les dispositions prises sont plus ou moins temporaires. Je ne crois pas que les postes soient permanents, ce qui explique mon hésitation à propos de la direction, en ce sens qu'un certain nombre des nominations ont été faites à la suite des licenciements ou démissions qui ont eu lieu.

**M. de Jong:** Quelles ont été les répercussions pour *Pioneer Life* de la liquidation de *Pioneer Trust*? Son image en a été certainement quelque peu ternie dans l'esprit du public.

**M. Hammond:** C'est toujours ce qui risque de se produire. Cela portera probablement atteinte à sa possibilité de placer ses polices d'assurance, car je pense que les gens de la Saskat-



[Text]

was associated with Pioneer Trust—not only Saskatchewan but in Alberta and Manitoba—would have some concerns. But we have been monitoring the situation very carefully, as I indicated; we are monitoring the rate at which people terminate their policies, the rate of sales, etc., and in the context of the events that have taken place we are pleased with the progress the company is making.

**Mr. de Jong:** And you feel as well that Pioneer Life in no way has been fettered by the activities of the trust company?

**Mr. Hammond:** That is correct, Mr. Chairman. There may have been some small number of transactions that may have caused some problem for Pioneer Life, but what I can say is that the failure of the trust company has not caused us to be concerned about the ability of the life company to meet its obligations.

**The Chairman:** You audit both of these operations. You inspected the trust operation and you inspected the life operation.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**The Chairman:** Both in your department under your supervision.

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And your audit, therefore, would reveal any intercompany transactions pretty quickly.

**Mr. Hammond:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Well, were there any transactions where the life company mortgaged property owned by the trust company, or the trust company became owner of property that was somehow acquired from the life company, or something like that?

**Mr. Hammond:** There were some transactions. There were some related party transactions. For example, the life company bought some mortgages from the trust company. But we were satisfied that those transactions took place at market value. So there were some related party transactions between the life company and the trust company, yes.

**The Chairman:** When the trust company was set up, did the life company buy debentures or bonds from the trust company?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman. There was no investment . . .

**The Chairman:** Or vice versa?

**Mr. Hammond:** Nor vice versa, none whatsoever.

**The Chairman:** That mismatch was not created by an interparty dealing.

**Mr. Hammond:** No. There was no investment of one financial institution in the other or vice versa. And no investment by the financial institutions in these other companies that were owned by the management company.

**The Chairman:** Oh, was there not?

[Translation]

chewan—mais également ceux de l'Alberta et du Manitoba—au courant de l'association avec *Pioneer Trust* se montreront réticents. Mais comme je l'ai dit, nous suivons la situation de très près, le nombre de cessations de polices, le taux des ventes, etc., et compte tenu des événements qui ont eu lieu, nous sommes satisfaits des progrès de la compagnie.

**M. de Jong:** Et *Pioneer Life* ne vous semble nullement gênée par les activités de la société de fiducie?

**M. Hammond:** C'est exact, monsieur le président. Il y a peut-être un petit nombre de transactions qui ont causé des difficultés pour *Pioneer Life*, mais je puis vous assurer que la déconfiture de la société de fiducie ne porte pas atteinte, d'après nous, à la capacité de la compagnie d'assurance de faire face à ses obligations.

**Le président:** Vous avez vérifié la société de fiducie ainsi que la société d'assurance-vie.

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Dans votre département et sous votre surveillance.

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Et votre vérification mettrait à jour assez rapidement toute transaction entre ces sociétés.

**M. Hammond:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** Y a-t-il eu des transactions par lesquelles la société d'assurance a hypothéqué des biens de la société de fiducie, ou la société de fiducie est devenue propriétaire de biens achetés à la société d'assurance, ou des transactions de ce genre?

**M. Hammond:** Il y a eu certaines transactions, des transactions entre parties liées. C'est ainsi que la société d'assurance a acheté certaines hypothèques à la société de fiducie, et nous nous sommes assurés que ces transactions s'étaient faites à leur valeur marchande. Mais effectivement, il y a eu des transactions entre parties liées, entre la compagnie d'assurance et la société de fiducie.

**Le président:** Quand la société de fiducie a été constituée, la compagnie d'assurance sur la vie lui a-t-elle acheté des obligations ou des titres?

**M. Hammond:** Non, monsieur le président, il n'y avait pas d'investissement . . .

**Le président:** Ou vice versa?

**M. Hammond:** Ou vice versa, aucune.

**Le président:** Cette discordance ne provient pas d'une transaction entre parties.

**M. Hammond:** Non. Il n'y a pas eu d'investissement d'une institution financière dans une autre, ni vice versa, ni d'investissement par les institutions financières dans les autres sociétés qui étaient la propriété de la société de gestion.

**Le président:** Oh, vraiment?

[Texte]

**Mr. Hammond:** No. Pioneer Life did not have any interest in Canadian Pioneer Securities, for example. Or Pioneer Trust did not have any interest in Canadian . . .

**Mr. de Jong:** How can that be true? The record shows that Pioneer Management has been pumping money into Pioneer Trust since 1974.

**Mr. Hammond:** Pioneer Management, yes. Of that there is no question. But what I am saying is that Pioneer Life itself, in its role as a life insurance company, did not own the shares of Canadian Pioneer Securities, or did not operate Fossil Resources.

• 1650

There has been some suggestion in the press, for example in the *Fifth Estate* program, which seemed to imply that the trust company was in the oil business.

**The Chairman:** That is right. That is exactly what I was wanting to . . .

**Mr. Hammond:** Which was not the case.

**The Chairman:** So no trust company money was lent to the oil company.

**Mr. Hammond:** That is my understanding, Mr. Chairman.

**The Chairman:** You have audited these companies back and forth. The evidence of your record indicates you have been on top of them . . .

**Mr. Hammond:** Yes, that is right.

**The Chairman:** —for the last two years, nearly.

**Mr. Hammond:** At one time it was suggested by the management of Canadian Pioneer Management Ltd. that their interest in the oil company be transferred to the trust company. We resisted that violently.

**The Chairman:** You told them, you cannot do it.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**The Chairman:** So there was no trust company money. The oil company got its money from Canadian Pioneer Management Ltd., just as the original capital for the life company came in that way and the original capital of the trust company came in that way.

**Mr. Hammond:** That is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** They were all children of the management company, and there was no inter-children deal type of thing.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**The Chairman:** All right. Now let us go downstream on Pioneer Trust. This chart shows Canadian Pioneer Realty and Development Ltd. and Canadian Pioneer Realty and Development Inc. What are those?

[Traduction]

**M. Hammond:** Non. *Pioneer Life* n'avait pas d'intérêts dans *Canadian Pioneer Security*, par exemple, et *Pioneer Trust* n'avait pas d'intérêts dans *Canadian* . . .

**M. de Jong:** Comment est-ce possible? Les documents prouvent que depuis 1974, *Pioneer Management* a injecté des capitaux dans *Pioneer Trust*.

**M. Hammond:** *Pioneer Management*, c'est certain, mais ce que je disais, c'est que *Pioneer Life*, dans son rôle de compagnie d'assurance-vie, n'était pas propriétaire des actions de *Canadian Pioneer Securities* et n'administrerait pas *Fossil Resources*.

Il y a eu des bruits dans la presse—entre autres à l'émission télévisée «*Fifth Estate*», que la société de fiducie aurait eu des intérêts dans le pétrole.

**Le président:** C'est exactement ce que je voulais . . .

**M. Hammond:** Ce qui n'était pas le cas.

**Le président:** Il n'y a donc pas eu d'argent de la société de fiducie qui a été prêtée à une société pétrolière.

**M. Hammond:** Pas à ma connaissance, monsieur le président.

**Le président:** Vous avez vérifié à fond les comptes de ces sociétés. D'après vos dossiers, voilà deux ans . . .

**M. Hammond:** Oui, c'est vrai.

**Le président:** . . . que vous faites une vérification très serrée de leurs comptes.

**M. Hammond:** La direction de *Canadian Pioneer Management Limited* nous a fait savoir à un moment donné qu'ils allaient transférer à la société de fiducie leur part dans la société pétrolière, mais nous nous y sommes vigoureusement opposés.

**Le président:** Vous leur avez dit qu'ils n'en avaient pas le droit.

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Il n'y avait donc pas de capitaux de la société de fiducie; la société pétrolière avait obtenu des capitaux de *Canadian Pioneer Management Limited*, de même que les capitaux originaux de la compagnie d'assurance-vie et les capitaux de la société de fiducie en provenaient également.

**M. Hammond:** C'est exact, monsieur le président.

**Le président:** C'était tous des rejetons de la société-mère et il n'y avait pas de relation incestueuse de ce genre.

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Très bien. Passons à *Pioneer Trust*. Ce tableau présente *Canadian Pioneer Realty and Development Ltd.* et *Canadian Pioneer Realty and Development Inc.*. Quelles sont ces sociétés?



[Text]

**Mr. Hammond:** Those are two real estate subsidiaries, Mr. Chairman. As I indicated, under the provisions of the Trust Companies Act a trust company can invest up to 10% of its assets in real estate subsidiaries. These were used for purposes of developing real estate projects.

**The Chairman:** Were they ever at any time over 10% in the real estate business?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman. Well, I think at one time, a couple of years ago . . .

**Mr. K. Bell (Acting Director, Trust, Loan and Investment Companies Division, Department of Insurance):** Yes, at one time a couple of years ago, and also slightly as the company's assets were going down, Mr. Chairman.

**Mr. Hammond:** But not significantly. It might have been in excess of 10% for . . . basically they complied with the limitation. I think that in essence is the answer. Although I cannot say they were always in compliance, basically, for all intents and purposes, they did comply.

**The Chairman:** Including mortgages to their subsidiaries.

**Mr. Hammond:** Including mortgages, yes, sir.

**The Chairman:** And including loans to help develop the properties.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**The Chairman:** The *Fifth Estate* made a great to-do about the construction of houses and developments in Colorado. Was that all within the confines of 10%?

**Mr. Hammond:** That was within the confines of 10%, Mr. Chairman. That is correct.

**The Chairman:** Were the real estate companies in partnership with the real estate company that was a subsidiary of Pioneer Life?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** So they kept those branches separate as well, did they?

**Mr. Hammond:** They did.

**The Chairman:** Were any loans from Pioneer Trust to real estate operations owned by Pioneer Life Realty?

**Mr. Hammond:** I am not personally aware of it. I will ask my colleagues here if there were.

**Mr. Bell:** I am not aware of any.

**The Chairman:** When you audited this matter . . . did you audit the books and records of the two subsidiaries?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And when you audited the life company, you audited the books and records of the subsidiary realty company, did you?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman.

[Translation]

**M. Hammond:** Ce sont deux filiales immobilières, monsieur le président. Aux termes de la Loi sur les compagnies fiduciaires, une compagnie peut investir jusqu'à 10 p. 100 de ses actifs en filiales immobilières. Celles-ci servaient à la promotion immobilière.

**Le président:** Ont-elles eu à aucun moment plus de 10 p. 100 de leurs capitaux en biens immobiliers?

**M. Hammond:** Non, monsieur le président. Je crois quand même qu'une fois, il y a quelques années . . .

**M. K. Bell (directeur suppléant, Division des compagnies de fiducie et de prêt et des sociétés d'investissement, département des Assurances):** Oui, à un moment il y a quelques années, et également, dans une certaine mesure, lorsque les actifs de la société étaient en baisse, monsieur le président.

**M. Hammond:** Mais pas de façon significative. Elles dépassaient les 10 p. 100 peut-être de . . . dans l'ensemble, les limites étaient respectées, c'est là notre réponse. Peut-être pas toujours en esprit, mais tout au moins pour la loi.

**Le président:** Y compris les hypothèques à leurs filiales.

**M. Hammond:** Oui, y compris les hypothèques.

**Le président:** Et y compris les prêts pour la promotion immobilière.

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** L'émission «*Fifth Estate*» a fait ses choux gras de la construction de maisons et de la promotion immobilière au Colorado. Tout cela était-il dans les limites du 10 p. 100?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président, c'était dans les limites.

**Le président:** Les sociétés immobilières étaient-elles associées à la société immobilière filiale de *Pioneer Life*?

**M. Hammond:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Ces filiales étaient donc tenues à l'écart, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Oui, effectivement.

**Le président:** *Pioneer Trust* a-t-il consenti des prêts à des projets de promotion immobilière qui étaient la propriété de *Pioneer Life Realty*?

**M. Hammond:** Pas à ma connaissance, mais je vais poser la question à mes collègues.

**M. Bell:** Pas à ma connaissance.

**Le président:** Quand vous avez procédé à la vérification, avez-vous vérifié les comptes et dossiers des deux filiales?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Et quand vous avez vérifié les comptes de la société d'assurance-vie, vous avez également vérifié les comptes et documents de la société immobilière filiale, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président.



[Texte]

**Mr. de Jong:** Were any loans made to officers of the company for them to acquire assets, let us say, in fossil resources and the petroleum company?

**Mr. Hammond:** No. That is an interesting question, Mr. Chairman. On the *Fifth Estate* program there were a number of mentions about \$500,000 of direct loans to the officers of the company. There was also mention of low interest rate financing on a palatial home in Phoenix, and things like that. Those transactions were either in Life of the Northwest or in Canadian Pioneer Management. They were not in the trust company and not in the life company.

But I have to go on to say that there were some transactions we uncovered during our examinations that bothered us, in the sense that the real estate subsidiary of the life company or the real estate subsidiary of the trust company were involved in the development of some MURB properties, and through some arrangements that were made, some legal arrangements that were made, some of the officers and the directors participated in some of the partnership units the real estate company developed.

• 1655

We were concerned about that. We raised that with the company. They indicated that it was in compliance with the legislation. As I indicated earlier, there is a provision that says you cannot make any direct loans to officers or directors, but these transactions were structured such that they were in compliance with the legislation. But in my opinion, they were not in compliance with the spirit of the legislation.

We insisted on legal opinions from the companies about these transactions. They provided us with legal opinions to indicate they were in compliance with the legislation. We submitted those legal opinions to our own legal advisers, and they agreed that those transactions, the way they had been structured, were not in violation of the provisions of the legislation. We expressed our concern and told them we did not like them, but they were there, and we had no power to force them to get rid of those investments. If indeed we had been able to prove they were in violation of the legislation, I would have been able, under the existing provisions of the legislation, to say they must divest themselves of those investments.

**Mr. de Jong:** In other words, these were investments in which the principals of Pioneer Management were partners with the subsidiaries of the life insurance company and Pioneer Trust.

**Mr. Hammond:** Yes, that is right.

**Mr. de Jong:** I am concerned as well about the time it took to become alerted to Pioneer's problems. When I read the statement you gave the committee, that was the first time I really became aware that you had been concerned about Pioneer as early as 1983. Nowhere in the debates or in the Minister's statements and so forth has this ever come out. Was that the first time there was some concern about Pioneer?

[Traduction]

**M. de Jong:** Les prêts ont-ils été consentis aux membres de la société pour qu'ils achètent des parts, mettons dans les sociétés de ressources fossiles et pétrolières?

**M. Hammond:** Non, monsieur le président, mais la question est intéressante. L'émission «*Fifth Estate*» a mentionné à plusieurs reprises des prêts directs pour 500,000 dollars à des membres de la société. On m'a également parlé de prêts à bas intérêt pour une propriété somptueuse à Phoenix, et autres choses de ce genre. Ces transactions portaient soit sur *Life of the Northwest* ou sur *Canadian Pioneer Management*; ce n'était pas dans la société de fiducie ni dans la société d'assurance-vie.

Mais je dois ajouter toutefois que nous avons, au cours de notre vérification, découvert certaines transactions qui nous tracassent, en ce sens que la filiale immobilière de la société d'assurance-vie ou la filiale immobilière de la société de fiducie participaient à la promotion de certains IRLM (immeubles résidentiels à logements multiples) et grâce à certaines dispositions juridiques, certains membres de la société ainsi que les directeurs avaient une part dans les immeubles construits par la société immobilière.

La question nous a inquiétés. Nous en avons parlé à la société, qui nous a fait savoir que la loi l'autorisait. Comme je l'ai dit tout à l'heure, il existe une disposition aux termes de laquelle il est interdit de consentir des prêts directs aux membres ou directeurs, mais ces transactions étaient faites de telle sorte qu'elles respectaient la lettre de la loi, mais pas l'esprit, à mon avis.

Nous avons demandé aux sociétés des opinions juridiques sur ces transactions, et elles ont pu nous fournir l'avis de juristes selon lequel ces transactions étaient en règle avec la loi. Nous avons soumis ces avis à nos propres spécialistes qui ont reconnu que ces transactions, de la façon qu'elles avaient été faites, n'enfreignaient pas les dispositions de la loi. Nous leur avons fait part de nos appréhensions et nous leur avons dit que nous ne les approuvions pas, mais que les transactions ayant été conclues, nous n'avions pas de moyen à les obliger à se débarrasser de ces investissements. Si nous avions pu prouver qu'ils enfreignaient la loi, j'aurais été en mesure, aux termes de la loi actuelle, d'exiger d'eux de se défaire de ces investissements.

**M. de Jong:** Autrement dit, c'était des placements dans lesquels les directeurs de *Pioneer Management* étaient associés à des filiales de la société d'assurance-vie et de *Pioneer Trust*.

**M. Hammond:** Oui, c'est exact.

**M. de Jong:** Ce qui m'inquiète également, c'est le temps qu'il a fallu pour que les difficultés de Pioneer viennent à nos oreilles. En lisant la déclaration que vous avez faite devant le Comité, c'est la première fois que je me suis rendu compte que dès 1983, vous aviez des appréhensions à propos de Pioneer. Il n'en a jamais été question dans les discussions, ou dans les déclarations du ministre ou autre. Est-ce la première fois que l'affaire Pioneer a été évoquée?

[Text]

**Mr. Hammond:** There had been some earlier concerns, but I do not think they were of the same magnitude. As I indicated earlier, in 1978 the company invested in some long-term government bonds. Just shortly thereafter, interest rates began to rise, and this put pressure on their borrowing base. So we had some concerns at that time, but they increased their capital and our concerns were alleviated. Our concerns became serious, I would say, starting in March 1983.

**Mr. de Jong:** Okay. According to the sworn affidavit, it would appear that the May 1984 report to the Minister was drawn up after five specific infractions were discovered.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**Mr. de Jong:** Could you tell us the specific chronology which revealed each of the five infractions? What communications did the department have with Pioneer with respect to each?

**Mr. Hammond:** Since March 1983, we have been getting regular monthly financial statements from them and we have been sending our examiners in and out. We carried out an examination of the 1983 statement in February and March 1984, and that was what told us that the level of the non-performing assets had increased.

We still had the problems I mentioned before. They had an excess investment in foreign assets, basically the Denver project. Under the legislation as it exists now, a trust company that does not accept deposits outside Canada is limited to investing outside Canada an amount equal to 10% of its capital and surplus, and Pioneer Trust had invested more than that in the United States. The company was overborrowed. It was not in compliance with its borrowing ratio. There was an infraction of the liquidity provision which says that you have to keep liquid assets to cover all deposits that are going to mature in the next 100 days. There was a short violation of the basket clause which allows them to invest up to 7% of their assets in assets that do not otherwise qualify—although, to the best of my recollection, they corrected that shortly thereafter. But at the time we did our report that was a violation. There was also a violation of the per parcel limit on real estate developments, but again I think they corrected that shortly thereafter. But the main concern was the level of the non-performing assets and the reserves that were being established for those assets.

• 1700

**Mr. de Jong:** Were those some of the assets with which some of the officers of Pioneer Trust were in partnership?

**Mr. Hammond:** Not to a significant degree, I think. Keith, can you ... ?

**Mr. Bell:** In the case of non-performing assets, we were concerned about mortgages which were in arrears for in excess of 90 days. We also became concerned later on about the valuation of certain real estate developments the company had become involved in. But at the first blush it was the level of

[Translation]

**M. Hammond:** Non, il en avait été question avant, mais pas au même degré. Comme je l'ai déjà dit, en 1978, la société a placé des fonds en obligations à long terme du gouvernement. Peu de temps après, les intérêts se sont mis à grimper, ce qui a fait pression sur leur capacité d'emprunt. Nous avions des craintes à l'époque, mais lorsque la société a procédé à une augmentation de capital, nous avons été rassurés. C'est en mars 1983, je pense, que nos craintes se sont ranimées.

**M. de Jong:** Très bien. D'après la déclaration sous serment, le rapport au ministre daté de mai 1984 a été rédigé après la découverte de cinq infractions spécifiques.

**M. Hammond:** C'est exact.

**M. de Jong:** Pourriez-vous nous dire dans quelle chronologie ces infractions ont été découvertes? Quelle a été la réaction du ministère pour chacune de ces infractions et comment a-t-il pris contact avec Pioneer?

**M. Hammond:** Nous recevions régulièrement, depuis mars 1983, des états financiers mensuels de Pioneer et nous avons envoyé nos vérificateurs. Nous avons fait en février et mars 1984 une vérification du budget du bilan de 1983 et c'est ainsi que nous avons su que la proportion des actifs improductifs avait augmenté.

Mais nous nous trouvions toujours encore devant les obstacles mentionnés précédemment. Ils avaient un excédent d'investissement en avoirs étrangers, le projet Denver pour l'essentiel. Aux termes de la loi actuelle, une compagnie de fiducie qui ne reçoit pas de dépôts à l'étranger n'a le droit d'investir à l'étranger qu'une somme représentant 10 p. cent de ses capitaux et excédents, et *Pioneer Trust* avait investi aux États-Unis des capitaux supérieurs à cela. La société avait trop emprunté. Elle ne respectait pas le ratio d'emprunt. Il y avait infraction de la disposition sur les liquidités, d'après laquelle vous devez avoir des liquidités suffisantes pour couvrir tous les dépôts qui viendront à échéance dans les prochains 100 jours. Il y avait également, dans une mesure limitée, violation de la clause omnibus qui permet d'investir jusqu'à 7 p. 100 de son actif dans des avoirs qui ne répondent pas par ailleurs aux conditions ... bien que, si j'ai bonne mémoire, ils aient pris des mesures par la suite pour rectifier cela. Mais à l'époque où nous avons fait notre rapport, il y avait violation. Il y avait également violation de la limite par lot de la promotion immobilière, mais là encore je crois que cela a été rectifié peu de temps après. La grosse difficulté, c'était le niveau des actifs improductifs et les réserves constituées pour ces actifs.

**M. de Jong:** Était-ce certains des actifs employés par certains des membres de *Pioneer Trust* pour entrer en association?

**M. Hammond:** Pas à un degré significatif, je crois. Keith, est-ce que vous pouvez ... ?

**M. Bell:** Dans le cas des actifs non productifs, nous avions des inquiétudes pour les hypothèques en arriérés de plus de 90 jours. Nous nous sommes également inquiétés par la suite de l'évaluation de certains projets de promotion immobilière auxquels s'est intéressée la société, mais la grosse question



[Texte]

arrears that was borne by the company's mortgage portfolio, which became very high about two-thirds of the way through 1983.

**Mr. Hammond:** I do not think you could say that the arrears problems were mainly related to those projects in which the officers and the directors had an indirect interest. I cannot single those out as being the source of the major problems in regard to valuation of assets and mortgages. Can you confirm that?

**Mr. Bell:** I confirm that.

**Mr. de Jong:** So you feel that those assets and mortgages where some of the chief actors of Pioneer were involved as partners were accurately evaluated?

**Mr. Hammond:** They were no worse than any others. That is how I would like to put it.

**Mr. de Jong:** And there were problems with all of them in terms of ...

**Mr. Hammond:** With the wide range of the projects they were involved in, yes.

**The Chairman:** Is that largely because of the massive drop in values in Saskatchewan and Alberta?

**Mr. Hammond:** I think you can blame a lot of it on that, but I think just bad judgment was made in some cases.

**Mr. de Jong:** There was one more question I wanted to ask on Pioneer Life. In Pioneer management's 1984 financial statement I came across an item—and perhaps there is a valid reason for this; I am not certain. It states:

The investment in the wholly-owned subsidiary, Pioneer Life Assurance Company, is not consolidated as its financial statements are not prepared in accordance with generally accepted accounting principles.

Do the insurance companies have another set of accounting principles?

**Mr. Hammond:** At present there is no such thing as GAAP, generally accepted accounting principles, for life insurance companies. It is not something the accountants have been able to come to grips with. I think that is a general phenomenon. There has been controversy, for example, about Brascan and their statements and how they integrate London Life into their reporting. That has been a subject of concern to the Ontario Securities Commission as to what GAAP is for life insurance companies, but there is not any GAAP at present. So I think that statement is just indicative of the fact that there is no GAAP yet for life insurance companies.

**Mr. de Jong:** Well, perhaps it is something as well that we should consider as a committee.

Let me just continue going down my notes. On July 31, 1984, to December 31, 1984 and February 1, 1985, Pioneer's licence was renewed. Attached to the renewals were schedules to renewal. At no point is reference made to whether Pioneer

[Traduction]

restait les arriérés de paiements sur le portefeuille hypothécaire de la société, qui ont considérablement augmenté dans le troisième tiers de l'année 1983.

**M. Hammond:** Vous ne pouvez pas dire que le problème des arriérés était principalement lié aux projets dans lesquels les membres de la société et les directeurs avaient un intérêt indirect. Ce n'est pas là, à mon avis, l'origine des gros problèmes d'évaluation des avoirs et des hypothèques. Êtes-vous de mon avis?

**M. Bell:** Oui, je puis confirmer cela.

**M. de Jong:** Vous pensez donc que ces avoirs et hypothèques auxquels étaient intéressés les principaux acheteurs de *Pioneer* étaient fidèlement évalués?

**M. Hammond:** Mettons qu'ils n'étaient pas pires que d'autres.

**M. de Jong:** Et tous présentaient des difficultés en ce sens que ...

**M. Hammond:** Avec le vaste éventail des projets auxquels la société était intéressée, oui.

**Le président:** Est-ce dû dans une grande mesure à la chute des valeurs en Saskatchewan et en Alberta?

**M. Hammond:** Pour une certaine part, oui, mais dans certains cas c'était tout simplement affaire de jugement inconsidéré.

**M. de Jong:** Je voulais encore poser une question à propos de *Pioneer Life*. Dans le bilan de *Pioneer* de 1984, j'ai lu le passage suivant, qui a peut-être une justification, je l'ignore:

L'investissement dans la filiale à propriété exclusive *Pioneer Life Assurance Company* n'est pas consolidé, ses états financiers n'étant pas préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus.

Les sociétés d'assurance obéissent-elles à d'autres règles comptables?

**M. Hammond:** Il n'existe pas à l'heure actuelle de règles comptables généralement reconnues pour les compagnies d'assurance-vie. C'est une question que les comptables ne sont pas parvenus à résoudre, et le phénomène est généralisé. Il y a eu des controverses, par exemple, à propos de Brascan, de leurs états financiers et de la façon dont ils incorporent *London Life* dans leur présentation du bilan. La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario s'est préoccupée de définir des principes comptables généralement reconnus pour les compagnies d'assurance-vie, mais il n'y en a pas à l'heure actuelle. Ce passage marque donc simplement qu'il n'existe pas encore de principes comptables généralement reconnus pour les compagnies d'assurance-vie.

**M. de Jong:** Peut-être est-ce alors une question que nous devrions également examiner en comité.

Puis je voudrais continuer à vous lire mes notes. Le permis de *Pioneer* a été renouvelé le 31 juillet 1984 jusqu'au 31 décembre de cette année, puis le 1<sup>er</sup> février 1985. Ces notes de renouvellement étaient accompagnées de bordereaux de renouvellement, mais il n'est nulle part fait mention du fait



[Text]

had complied with the demands imposed on it by the department after the May 1984 report or the June 1984 meeting.

Did the superintendent require a report from Pioneer or from his officials from Pioneer as to whether Pioneer during those intervening dates was progressing towards solvency? If so, are those reports available?

• 1705

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, we did, of course, require interim financial statements from them. We checked to make sure that they were following the Minister's directive about interest rates. However, we could see that they were not making satisfactory progress towards meeting the Minister's directive about complying with a 17 times borrowing ratio. That is the reason we sent our examiners back in to do an evaluation again, update the evaluation of their mortgage portfolio and their real estate portfolio. That is why we indicated in November that the officers had better get down here or we would go out there. We wanted to discuss their plans with them, in order to comply with the Minister's directive. They had been given to December 31 to comply, but it was clear to us that they were not going to meet that objective.

**Mr. de Jong:** Was this ever communicated to the provincial government?

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, as I indicated in our earlier comments, one of the lessons we have learned from these experiences is that we should keep in touch with the provincial regulators. On a monthly basis, the director of our trust and loan division sends a report to all the trust and loan supervisors in each of the provinces, indicating the companies that are on a monthly licence or have some problem. So the reports would have been going to my counterpart in Saskatchewan for a considerable period of time.

**Mr. de Jong:** Would the result of the November audit, when you send in your audit team, have been forwarded to the provincial government?

**Mr. Hammond:** It would have eventually, but of course events intervened. We had a meeting in November with the management of the company. They had already been in discussion with the Saskatchewan authorities. Our report for December would have gone out in December. We send them out at the first of the month. So prior to that time the management of the company obviously had been carrying out conversations with the Saskatchewan authorities.

**Mr. de Jong:** Okay. So in November you send in the team. What part of November would this be, beginning, middle, end? Roughly.

**Mr. Hammond:** I am sorry; I cannot remember the exact date.

**Mr. de Jong:** No, I just want an approximate date.

[Translation]

que *Pioneer* aurait satisfait aux exigences imposées par le ministère après le rapport de mai 1984 ou après la réunion de juin 1984.

Le surintendant a-t-il exigé de *Pioneer* ou de ses directeurs un rapport pour s'assurer qu'au cours des périodes intermédiaires, la société avait pris des mesures en vue d'améliorer sa solvabilité? Dans l'affirmative, pouvons-nous prendre connaissance de ces rapports?

**M. Hammond:** Monsieur le président, nous avons naturellement demandé les états financiers provisoires que nous avons vérifiés pour nous assurer que la société respectait la directive du ministre sur les taux d'intérêt. Cependant, nous pouvions voir qu'elle ne faisait pas beaucoup d'efforts pour s'en tenir aux ratios d'emprunt de 17 fois, conformément aux instructions du ministre. C'est la raison pour laquelle nous avons renvoyé nos examinateurs afin qu'ils procèdent à une autre évaluation du portefeuille hypothécaire et immobilier de la société. C'est la raison pour laquelle nous avons dit aussi en novembre que les administrateurs feraient mieux de venir ici parce qu'autrement nous nous rendrions sur place. Nous voulions discuter de leurs projets avec eux, afin de respecter la directive du ministre. Ils avaient jusqu'au 31 décembre pour s'y conformer, mais nous savions pertinemment qu'ils n'y parviendraient pas.

**M. de Jong:** Le gouvernement provincial en a-t-il jamais été informé?

**M. Hammond:** Monsieur le président, comme je l'ai déjà dit dans mes remarques, l'une des leçons que nous ont enseignées ces expériences est qu'il faut rester en contact avec les responsables provinciaux de la réglementation. Une fois par mois, le directeur de notre Division des fiducies et des prêts envoie un rapport à tous les superviseurs de ces questions, dans chacune des provinces, pour leur faire savoir quelles sociétés ont obtenu un permis mensuel ou font face à des difficultés. Mon homologue de la Saskatchewan reçoit donc des rapports à cet égard depuis très longtemps.

**M. de Jong:** Le gouvernement de la province a-t-il reçu le résultat de la vérification de novembre, lorsque vous aviez envoyé votre équipe d'examinateurs?

**M. Hammond:** Il l'aurait éventuellement reçu, mais les événements se sont précipités. En novembre, nous avons rencontré les gestionnaires de la société qui avaient déjà eu des discussions avec les autorités de la Saskatchewan. Notre rapport pour décembre aurait été diffusé ce mois-là. Nous avons donc envoyé ce rapport le 1<sup>er</sup> du mois. Auparavant, les gestionnaires de la société avaient évidemment poursuivi leurs discussions avec les autorités de la Saskatchewan.

**M. de Jong:** Très bien. Par conséquent, en novembre vous envoyez votre équipe. Quand? Au début, au milieu ou à la fin du mois, grosso modo?

**M. Hammond:** Je suis désolé, mais je ne me souviens pas de la date exacte.

**M. de Jong:** Non, je vous demande une date approximative.

[Texte]

**Mr. Hammond:** It was near the first of the month.

**Mr. de Jong:** It was near the first?

**Mr. Hammond:** I remember specifically that I called and I asked the management of Pioneer Trust to get down to see us. I wanted them to come near November 1. They indicated that they were working on a very significant deal that would assuage our concerns and wanted the meeting postponed until November 22. We agreed to postpone the meeting until November 22.

**Mr. de Jong:** Right. When would the results of that audit have been in?

**Mr. Hammond:** I cannot give you the exact day, but I could look it up. It was some time in November.

**Mr. de Jong:** Some time in November. Okay.

**Mr. Hammond:** Yes. It certainly was the subject of discussion at our November 22 meeting with the company.

**Mr. de Jong:** Right. Was that the meeting where the company was able to show you a copy of the letter they had received from the Minister of Finance of Saskatchewan?

**Mr. Hammond:** That is correct.

**Mr. de Jong:** Did you at any time discuss this with the Minister of Finance or did you just take the letter at face value?

**Mr. Hammond:** I personally did not have any discussions with the Minister of Finance. I certainly communicated the information to my Minister. I also contacted one of my colleagues in the Saskatchewan government, in the Department of Consumer and Corporate Affairs, immediately, to confirm that this was the case. That was the action that I took. We were in fairly frequent telephone conversation with that particular official, from that point in time on.

**Mr. de Jong:** I see. Okay. It was probably after the Minister of Finance wrote that letter they actually saw the results of your November audit.

**Mr. Hammond:** No, I cannot say we provided them with the results of the audit. We did not send them the examiner's report. What we send them each month is a monthly summary. If the people in Saskatchewan had that information, prior to the November 21st letter, it would have come from the company itself. It would not have come from us. Our report would have been sent out on November 1 when we would not have had the results of the audit, and we would have done another one on December 1.

• 1710

**Mr. de Jong:** Did they ever request your full report?

**Mr. Hammond:** No. We did not have a request for our full report.

**Mr. de Jong:** Do you feel that the Saskatchewan government's guarantee of \$23 million has been sufficient to sustain and put Pioneer back on its feet?

[Traduction]

**M. Hammond:** C'était près du 1<sup>er</sup> du mois.

**M. de Jong:** Près du 1<sup>er</sup>?

**M. Hammond:** Je me souviens très bien que j'ai appelé les gestionnaires de «*Pioneer Trust*» à qui j'ai demandé de venir nous voir. Je voulais qu'ils viennent aux environs du 1<sup>er</sup> novembre. Ils m'ont dit qu'ils étaient sur une transaction très importante qui apaiserait nos craintes et ils voulaient que la réunion soit remise au 22 novembre. C'est ce que nous avons accepté.

**M. de Jong:** Très bien. Quand les résultats de cette vérification auraient-ils été prêts?

**M. Hammond:** Je ne peux pas vous dire la date exacte, mais je peux le vérifier. C'était en novembre.

**M. de Jong:** Je vois. Très bien.

**M. Hammond:** Oui. Il en a sûrement été question lors de notre discussion du 22 novembre avec la société.

**M. de Jong:** Très bien. Était-ce à cette réunion que la société a pu vous montrer un exemplaire de la lettre que le ministre des Finances de la Saskatchewan lui avait envoyée?

**M. Hammond:** C'est exact.

**M. de Jong:** Avez-vous jamais discuté de cela avec le ministre des Finances ou avez-vous accepté la lettre comme argent comptant?

**M. Hammond:** Je n'ai personnellement pas discuté avec le ministre des Finances. J'ai bien sûr communiqué ce renseignement à mon ministre. J'ai aussi contacté un de mes collègues du gouvernement de la Saskatchewan, au ministère de la Consommation et des Corporations, sans tarder, pour confirmer que tel était le cas. C'est ce que j'ai fait. À partir de là, j'ai communiqué fréquemment par téléphone avec ce fonctionnaire.

**M. de Jong:** Je vois. Très bien. C'est probablement après que le ministre des Finances a écrit cette lettre qu'ils ont effectivement vu les résultats de votre vérification de novembre.

**M. Hammond:** Non, je ne peux pas dire que nous leur ayons communiqué les résultats de la vérification. Nous ne leur avons pas envoyé le rapport de l'examineur. Ce que nous envoyons chaque mois c'est un résumé mensuel. Si les fonctionnaires de la Saskatchewan disposaient de ce renseignement avant la lettre du 21 novembre, la société a dû leur communiquer. Nous n'y étions pour rien. Notre rapport aurait été envoyé le 1<sup>er</sup> novembre alors que nous n'avions pas les résultats de la vérification et nous aurions fait l'autre le 1<sup>er</sup> décembre.

**M. de Jong:** Vous a-t-on jamais demandé un rapport exhaustif?

**M. Hammond:** Non.

**M. de Jong:** Estimez-vous que la garantie de 23 millions de dollars du gouvernement de la Saskatchewan a été suffisante pour appuyer *Pioneer* et la remettre sur pied?



[Text]

**Mr. Hammond:** We indicated to the company at the time of the meeting, Mr. Chairman, that, based on our assessment of the company's financial position at that time, we believed they needed \$20 million to \$28 million—it was \$27.6 million, I think—in that range of capital, to comply with the Minister's directive regarding the 17 times borrowing ratio. The reason for the doubt related to the Denver property. We had obtained an evaluation of the Denver property through our own independent appraisal process, via Public Works; we had retained an appraiser in Denver to do an evaluation of that property. The company was protesting loudly that our appraiser had not done a good job, that they wanted to do another appraisal and were in fact in the process of getting another appraisal. We had agreed to let the Department of Public Works to look at it.

At the time of the November 22 meeting, we said, based on our appraisal, we believe you have to write off that Denver project to the extent of \$8 million. They were unprepared to accept that and were very vociferous in their arguments. We said we will be pursuing that but, depending on what comes out of that, you will need \$20 million to \$28 million of capital.

**Mr. de Jong:** So because you send your reports—I think you mentioned almost on a monthly basis—to your provincial counterpart, the provincial government would have been aware of the extent to which Pioneer was in trouble.

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, I do not want to suggest we send our detailed audit reports to all the provinces. What we do is send a summary of our concerns and monthly renewals. It is just a two- or three-page summary. It would say, Pioneer Trust: we are concerned; it is on a monthly licence; it is violating this provision; we are concerned about the provisions it has for mortgages in arrears, etc. That type of thing.

But certainly after our discussions on November 22, we had some discussions. In our conversations with people in Saskatchewan we would have indicated the range of capital we thought was necessary for the company.

**Mr. de Jong:** I suppose this is a speculative question, Mr. Chairman, but it is one that still puzzles us in Saskatchewan. What happened between November and February that would have caused the provincial government to withdraw its guarantee? I mean, you had just done a thorough audit in the beginning of November. They would have had access to that information. I am sure you would have supplied that, had it been requested. Yet it was not until the beginning of February that a decision was made not to continue with the guarantee. Were there other events involving the company at that particular time which made the provincial government decide to backtrack?

**Mr. Hammond:** Not that I am aware of, Mr. Chairman. We did, of course, check with them on a regular basis to see if

[Translation]

**M. Hammond:** Monsieur le président, lors de la réunion avec la compagnie, nous lui avons dit que sur la base de notre évaluation de sa situation financière à cette date, nous pensions qu'il lui fallait un capital se situant entre 20 et 28 millions de dollars—il s'agissait de 27.6 millions de dollars, me semble-t-il—pour respecter la directive du ministre touchant le ratio d'emprunt de 17 fois. L'élément de doute concernait la propriété de Denver sur laquelle nous avons obtenu une évaluation par l'intermédiaire de notre système d'évaluation indépendant, par le biais des Travaux publics; nous avons demandé à un évaluateur de Denver d'examiner la valeur de cette propriété. La compagnie a beaucoup protesté en disant que notre évaluateur n'avait pas fait un bon travail, qu'elle voulait qu'une autre évaluation soit faite et qu'elle était en train d'en obtenir une autre. Et nous avions convenu de confier cette tâche au ministère des Travaux publics.

Lors de la réunion du 22 novembre, nous avons dit que sur la foi de notre évaluation nous estimions qu'elle devait passer en charges le projet de Denver, jusqu'à concurrence de 8 millions de dollars. Elle n'était pas disposée à accepter cela, et elle a présenté des arguments enflammés. Nous avons dit que nous insistions là-dessus, mais que compte tenu des résultats de cette proposition, elle aurait besoin de capitaux s'élevant entre 20 et 28 millions de dollars.

**M. de Jong:** Donc, étant donné que vous avez envoyé vos rapports—vous avez dit qu'il s'agissait de rapports presque mensuels—à votre homologue provincial, le gouvernement de la province aurait su quelle était l'ampleur des difficultés de Pioneer.

**M. Hammond:** Monsieur le président, je ne voudrais pas sembler dire que nous envoyons nos rapports détaillés de vérification à toutes les provinces. Nous leur adressons un résumé de nos préoccupations et des renouvellements mensuels. Il s'agit d'un résumé de deux ou trois pages. On y indiquerait que *Pioneer Trust* nous préoccupe, qu'il s'agit d'un permis d'un mois, que la disposition en question n'est pas respectée, que nous avons des préoccupations sur les dispositions touchant les arriérés hypothécaires, et ainsi de suite. Ce genre de choses.

Mais il est évident qu'après notre réunion du 22 novembre, nous avons des discussions. Dans nos conversations avec les fonctionnaires de la Saskatchewan, nous aurions dit combien de capitaux nous semblaient nécessaires pour la compagnie.

**M. de Jong:** Ma question est hypothétique, monsieur le président, mais elle continue à nous troubler en Saskatchewan. Que s'est-il passé entre novembre et février qui aurait amené le gouvernement provincial à retirer sa garantie? En effet, vous veniez de procéder à une vérification exhaustive au début de novembre. La province aurait pu avoir accès à ce renseignement. Je suis sûr que vous le lui auriez fourni si elle l'avait demandé. Or, c'est seulement au début de février qu'il avait été décidé de retirer cette offre de garantie. À l'époque, la compagnie a-t-elle connu d'autres difficultés qui ont amené le gouvernement provincial à se rétracter?

**M. Hammond:** Pas à ma connaissance, monsieur le président. Naturellement, nous vérifions les choses avec eux de



[Texte]

things were still on line, particularly at the end of December. The company's licence expired at the end of December.

**Mr. de Jong:** And you were given assurance at that time?

**Mr. Hammond:** Before we recommended that the licence be renewed, we were told that the guarantee was still in place.

**Mr. de Jong:** You were told that by officers of the provincial government?

**Mr. Hammond:** A public servant.

**Mr. de Jong:** A public servant. All right!

**Mr. Hammond:** Yes. And we made the same sort of verification in February. On January 17 we had another meeting with the officers of the company. By that time we had firmed up our position on Denver and were determined that Denver did require a reserve.

**Mr. de Jong:** Yes.

• 1715

**Mr. Hammond:** We had a meeting with the company officers to go over the provisions we thought were necessary as a result of the work done by our examiners and other information appraisals we had, etc. At that meeting we took the position that they needed \$27 and some million, basically \$28 million, to comply with the 17 times borrowing ratio.

Again, they resisted the suggestion that they needed a reserve of \$8 million on the Denver property. They said their auditors were in the process of looking at that particular item, and we volunteered to discuss our views with the auditors.

**Mr. de Jong:** And then other events took place.

**Mr. Hammond:** Yes.

**Mr. de Jong:** I suppose you were concerned about part of the Denver project when you realized that Mr. Leonard Rosenberg was one of the actors in that scheme.

**Mr. Hammond:** Originally, yes, he had been. But to the best of my knowledge that was taken over by another party.

**Mr. Bell:** Yes, I believe Mr. de Jong speaks of DB and E, which was the other partner in the development. It had 20% of it. Mr. Rosenberg was once a director of that company, but I do not believe he was at the end of last year.

**Mr. de Jong:** Did you ever also receive communications from Mr. Rod Sykes, and were you aware of his concerns, I think as early as 1982?

**Mr. Hammond:** No, we had no communications from Mr. Sykes.

**Mr. de Jong:** Certainly in Mr. Sykes' letter of resignation he signalled some of the problems that later affected and came through to really affect in a detrimental way the health and well-being of the company.

[Traduction]

façon régulière pour voir si tout était normal surtout à la fin décembre. Le permis de la compagnie expirait à la fin décembre.

**M. de Jong:** Et l'on vous avait alors donné des garanties.

**M. Hammond:** Avant que nous ne recommandions le renouvellement du permis, on nous avait dit que la garantie était encore en place.

**M. de Jong:** Des fonctionnaires du gouvernement de la province vous l'ont dit?

**M. Hammond:** L'un d'eux.

**M. de Jong:** Je vois. Très bien.

**M. Hammond:** Oui. Mais nous avons fait la même vérification en février. Le 17 janvier, nous avions une autre réunion avec les administrateurs de la compagnie. A ce moment-là, nous avons renforcé notre position sur Denver où nous étions convaincus qu'une réserve s'imposait.

**M. de Jong:** Oui.

**M. Hammond:** Nous avons rencontré les administrateurs de la compagnie pour examiner les dispositions qui nous paraissaient nécessaires à la suite du travail fait par nos examinateurs et d'autres renseignements que nous avons en matière d'évaluation, etc. Lors de cette réunion, nous avons décidé qu'il faudrait 27 millions de dollars et plus, essentiellement 28 millions de dollars pour respecter le ratio d'emprunt de 17 fois.

Ils ont encore une fois refusé avoir besoin d'une réserve de 8 millions de dollars sur la propriété de Denver. Ils ont dit que leurs évaluateurs examinaient cette question et nous leur avons proposé de discuter avec ces derniers.

**M. de Jong:** Et d'autres événements sont intervenus.

**M. Hammond:** En effet.

**M. de Jong:** Vous étiez sans doute inquiet au sujet d'une partie du projet de Denver lorsque vous avez compris que M. Leonard Rosenberg en était l'un des protagonistes.

**M. Hammond:** Il l'avait été, initialement. Mais pour autant que je sache, quelqu'un d'autre l'a remplacé.

**M. Bell:** Oui, il me semble que M. de Jong parle de DB et E, qui était l'autre associé du projet où il était intéressé à 20 p. 100. M. Rosenberg était autrefois directeur de cette compagnie, mais je ne pense pas qu'il l'était à la fin de l'année dernière.

**M. de Jong:** De plus, avez-vous jamais été consulté par M. Rod Sykes, et saviez-vous quelles étaient ses préoccupations dès 1982?

**M. Hammond:** Non, M. Sykes, ne nous a pas du tout consultés.

**M. de Jong:** Dans sa lettre de démission, M. Sykes souligne certains des problèmes qui se sont présentés par la suite et qui ont vraiment compromis la situation de la compagnie.

[Text]

**Mr. Hammond:** Mr. Sykes did not see fit to contact us or to provide us with his views.

**Mr. de Jong:** Let us go back to the type of loans some of the officers of the company had. Were they within the acceptable limit in the basket?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman, these transactions I spoke about as seeming to violate the spirit of legislation regarding non-arm's-length transactions... I have no indication they were not in compliance with the other limitations that applied to them.

**Mr. de Jong:** You list as well, as one of the reasons, payments and management fees to the parent company. Can you expand a bit on that? What were the specifics of these amounts, over what time frame were they paid, what and to whom were these fees for, and to which individuals were they paid?

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, the life company and the trust company did not have their own employees. The employees were hired by the management company and there was a management agreement between the parent management company and each of the two financial institution subsidiaries. We at the department have never been enthusiastic about management agreements, because it is difficult, when we do not have access to the records of the parent, to verify that the costs are legitimate. Nevertheless we did... and we insisted right at the very beginning.

I remember when I was Director of the Life Division back in the 1970s, we insisted that there be a contract. We tried to do our best to see that the fees were not exorbitant. That was one of the things we looked at. We carried out some tests, for example, in the case of the life company, and we compared the operating expense of the life company with the operating expenses of other life companies of similar sizes. We kept harping on the management agreements, and we did not like them, but it was difficult for us to be too sticky about it, because when we did these sorts of comparisons we found they were not out of line with the other companies. Nevertheless, we always felt uncomfortable about it because we did not have the wherewithal to really go into the fees to the extent we would have liked.

• 1720

**Mr. de Jong:** I note as well that in the 1985 statement, I think, five directors were paid close to \$500,000. That is roughly around \$100,000 per director. Is that figure in the ballpark for, let us say, directors of the Bank of Commerce and other financial institutions that certainly do a lot more business?

**Mr. Hammond:** I do know pretend to know what the directors of the Bank of Commerce as paid. It seems rather high for companies the size of Pioneer Trust, although I I would think this would be the composite fee for having served as director of the management company, the life company and the trust company.

[Translation]

**M. Hammond:** M. Sykes n'a pas jugé bon de nous contacter ni de nous présenter ses vues.

**M. de Jong:** Revenons au type de prêts qu'avaient certains des administrateurs de la compagnie. Étaient-ils dans les limites acceptables?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président, les transactions dont j'ai parlé et qui semblaient enfreindre l'esprit de la loi touchant les transactions avec un lien de dépendance... Je n'ai pas vu qu'elles ne respectaient pas les autres limites auxquelles elles étaient assujetties.

**M. de Jong:** Vous citez aussi comme l'une des raisons, des paiements et des honoraires de gestion à la compagnie mère. Pouvez-vous nous en parler davantage? Quels étaient ces montants, en combien de temps avaient-ils été payés et qui touchait ces honoraires?

**M. Hammond:** Monsieur le président, la compagnie d'assurance et la compagnie fiduciaire n'avaient pas leurs propres employés. La compagnie de gestion embauchait des employés et il existait un accord de gestion entre la compagnie de gestion mère et chacune des deux institutions financières filiales. Au département, nous n'avons jamais été en faveur des accords de gestion, parce que lorsque nous n'avons pas accès aux dossiers de la compagnie mère, il est difficile de vérifier que les coûts sont légitimes. Néanmoins, nous l'avons fait... et nous avons insisté là-dessus au tout début.

Je me souviens que lorsque j'étais directeur de la Division des assurances-vie, au début des années 1970, nous insistions pour qu'il y ait un contrat. Nous avons essayé de faire de notre mieux pour nous assurer que les honoraires ne soient pas exorbitants. C'est l'une des questions que nous avons examinées. Par exemple, dans le cas de la compagnie d'assurance nous avons comparé ses dépenses d'exploitation avec celles d'autres compagnies d'assurance de même envergure. Nous avons critiqué sans cesse les accords de gestion que nous n'aimions pas, mais il nous était difficile d'être trop stricts là-dessus parce que d'après ces comparaisons leurs honoraires n'étaient pas différents de ceux des autres compagnies. Néanmoins, nous n'étions jamais à l'aise à ce sujet parce que nous n'avions pas toute la latitude nécessaire pour examiner les honoraires autant que nous l'aurions voulu.

**M. de Jong:** L'état financier de 1985 indique que 5 directeurs ont touché près de 500,000\$, soit 100,000\$ chacun. Est-ce le chiffre approximatif pour les directeurs de la Banque de commerce, par exemple, et d'autres institutions financières dont les activités sont nettement plus vastes?

**M. Hammond:** Je ne prétends pas savoir ce que touchent les directeurs de la Banque de commerce. Les honoraires dont nous parlons semblent plutôt élevés pour des compagnies de l'envergure de *Pioneer Trust*, encore que ce serait des honoraires composites, le directeur assurant l'administration de la compagnie de gestion, de la compagnie d'assurances et de la compagnie fiduciaire.



[Texte]

**The Chairman:** Where do you get the figure of \$500,000? Is that a total fee for the whole job, or were these people full-time employees? What were they?

**Mr. de Jong:** No, I got that from the 1985 financial statement from Pioneer Management.

**The Chairman:** Oh, this is Pioneer Management's director fees.

**Mr. de Jong:** Yes, but it is all worked in there under the item of remuneration of officers: numbers of officers, 5; salaries, \$496,676.

**Mr. Hammond:** Again, these would be for officers of the management company who also served as officers of the trust company and the life company and the other companies.

**The Chairman:** Is that the total salaries for management or officers?

**Mr. de Jong:** No that is for just five of them.

**Mr. Hammond:** Those would be the senior officers, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. de Jong:** Was the superintendent aware that, with Pioneer Trust money, a company called Life of the Northwest was purchased in Spokane, Washington?

**Mr. Hammond:** We were certainly aware of Life of the Northwest. I mentioned it. I hesitate to say this, but I think you are wrong in saying it was with Pioneer Trust money. I am confident that Pioneer Trust money was not used to purchase that company; it was purchased by Canadian Pioneer Management.

**Mr. de Jong:** There was no trust money . . .

**Mr. Hammond:** There was no investment by Pioneer Trust in that company.

**Mr. de Jong:** Okay. So some of the ventures of Life of the Northwest in an Oklahoma oil drilling business, etc., were really of no concern, then.

**Mr. Hammond:** We had no jurisdiction over the activities of that company, and our Canadian companies had no investment in that company.

**Mr. de Jong:** Okay. What about the funding for a joint venture between Pioneer Realty and Development Ltd. and Park Avenue Properties, which was owned by a John Haibeck, for development of the Inglewood project in Regina? As a result, Pioneer lost between \$2 million and \$3.5 million, while I understand Mr. Haibeck's company has gone bankrupt. Was the Department of Insurance aware of this undertaking?

**Mr. Hammond:** We were aware of that involvement with the Inglewood project, yes.

[Traduction]

**Le président:** Où voyez-vous le chiffre de 500,000\$? Est-ce un total pour l'ensemble des fonctions ou s'agissait-il de personnes employées à plein temps? Qu'en est-il?

**M. de Jong:** Non, j'ai obtenu ce renseignement dans l'état financier de *Pioneer Management* pour 1985.

**Le président:** Oh, il s'agit des honoraires de la direction de *Pioneer Management*.

**M. de Jong:** Oui, mais c'est le total qui figure ici, à la rubrique sur la rémunération des dirigeants: nombre de dirigeants, 5; traitements, 496,676\$.

**M. Hammond:** Là encore, ce serait pour les administrateurs de la société de gestion qui sont aussi administrateurs de la compagnie fiduciaire, de la compagnie d'assurance-vie et des autres institutions.

**Le président:** S'agit-il du total des traitements pour les gestionnaires ou pour les administrateurs?

**M. de Jong:** C'est seulement pour 5 d'entre eux.

**M. Hammond:** Il s'agirait des cadres supérieurs, monsieur le président.

**Le président:** Très bien.

**M. de Jong:** Le surintendant savait-il qu'avec l'argent de *Pioneer Trust* une société, la *Life of the Northwest* a été achetée à Spokane, dans l'État de Washington?

**M. Hammond:** Nous connaissions l'existence de cette société. Je l'ai indiqué. J'hésite à le dire, mais je pense que vous avez tort de dire que l'argent provenait de *Pioneer Trust*. Je suis sûr que ce n'est pas le cas et qu'elle avait été achetée par *Canadian Pioneer Management*.

**M. de Jong:** Il n'y avait pas d'argent de la compagnie fiduciaire?

**M. Hammond:** *Pioneer Trust* n'avait pas investi d'argent dans cette société.

**M. de Jong:** Très bien. Par conséquent, certaines des activités de *Life of the Northwest* dans une entreprise de forage pétrolier de l'Oklahoma ne vous préoccupaient donc pas.

**M. Hammond:** Elles débordaient du cadre de notre compétence, et nos compagnies canadiennes n'avaient pas d'investissement dans cette société.

**M. de Jong:** Très bien. Qu'en est-il du financement d'une opération conjointe entre *Pioneer Realty and Development Ltd* et *Park Avenue Properties*, que détenait un certain John Haibeck, en vue du développement d'un projet d'Inglewood à Regina? À la suite de cela, *Pioneer* a perdu entre 2 et 3 millions et demi de dollars et la société de M. Haibeck a fait faillite. Le département des assurances était-il au courant de cette opération?

**M. Hammond:** Oui, nous étions au courant de cette participation au projet d'Inglewood.



[Text]

**Mr. de Jong:** When Pioneer entered into these projects, did they report to you and did you have an in-depth look at them, or did you just treat it . . . ?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman, there is no requirement that they clear their investments with us. I think the presumption is made that these people know more about making investments than we do. What we try to do is see that they are complying with the provisions of the legislation and that they are using the moneys appropriately. But we do not pretend to provide them with advice on whether this project is a good one or another project is a bad one. We do not pretend to have the expertise to do that.

• 1725

**Mr. de Jong:** Would it be worth while to have some people on your staff who would know? I noticed in your statement to the committee at the beginning of our hearings that you felt that having some more people on staff with "street smarts" would help you in the job you have to do.

**Mr. Hammond:** I do not think anybody would suggest that financial institutions, if they are operating in compliance with the legislation that Parliament in its wisdom establishes, should have to check with a regulator as to whether or not they are making a good investment decision. I certainly would not suggest that and I do not think most people would.

Once they have already made the commitment and made the decision to make the investment, it is really too late, and I do not think we are at the stage yet where we want to suggest that in essence the government should be deciding how they invest their money within the framework that Parliament has established.

**Mr. de Jong:** Were you ever, as well, concerned about some of the investigations that the Saskatchewan Securities Commission conducted in 1983, and particularly Mr. R.K. Stevenson, knowing as well that the securities is a provincial . . . ?

**Mr. Hammond:** We were concerned enough to get a copy of the report that was put out. Yes, we did try to follow that. We followed the articles in the press and, knowing something about it, we felt an obligation at least to be informed about what was going on there.

**Mr. de Jong:** Was there anything in that report that would indicate that federal regulations were being broken?

**Mr. Hammond:** Not to my knowledge.

**Mr. de Jong:** But I think again, because, as was mentioned earlier, Pioneer is such a classic case, that at some stage we might want to look at that.

**The Chairman:** I am surprised about how clean the case is. From the superintendent's information, Mr. de Jong, having audited both the Life and its subsidiaries and the Trust and its subsidiaries, and being able to tell us frankly that there was no intercompany dealing that caused the problem, I am surprised at how well the concept of two separate pillars works.

[Translation]

**M. de Jong:** Lorsque *Pioneer* s'y est engagée, vous en a-t-elle informé et avez-vous examiné la situation de près ou l'avez-vous simplement traitée . . .

**M. Hammond:** Non, monsieur le président, elles ne sont pas sensées nous faire approuver leurs investissements car on estime que ces gens en savent davantage que nous sur ce domaine. Nous essayons de nous assurer qu'elles respectent les dispositions de la loi et qu'elles utilisent les fonds de façon appropriée. Mais nous n'avons pas la prétention de leur donner des conseils sur la validité de tel ou tel projet. Nous ne prétendons pas avoir les compétences nécessaires.

**M. de Jong:** Vaudrait-il la peine d'avoir parmi votre personnel des gens qui les possèdent? Au début des audiences, vous nous avez dit que le fait d'avoir parmi votre personnel des gens plus «avisés» vous aiderait dans votre tâche.

**M. Hammond:** Personne n'oserait suggérer que les institutions financières, si elles se conforment aux lois que le Parlement adopte dans sa sagesse, doivent vérifier si leurs décisions d'investissement sont bonnes ou mauvaises. Ce n'est pas la suggestion que je fais et je ne pense pas que la plupart des gens la fasse non plus.

Une fois que la décision d'investir est prise, il est trop tard, et je ne pense pas que nous sommes à l'étape pour leur suggérer que le gouvernement décide comment investir leur argent dans le cadre établi par le Parlement.

**M. de Jong:** Aussi, vous êtes-vous jamais inquiété des enquêtes effectuées par la *Saskatchewan Securities Commission* en 1983, et surtout M. R.K. Stevenson, sachant très bien que cette question est de compétence provinciale?

**M. Hammond:** Nous l'étions suffisamment pour obtenir une copie du rapport publié. En effet, nous nous sommes efforcés d'en suivre le déroulement. Nous avons lu les articles de journaux et, étant au courant de la chose, nous nous sommes sentis obligés d'au moins être informés de ce qui se passait là-bas.

**M. de Jong:** Y a-t-il quelque chose dans ce rapport qui laisse entrevoir qu'on a enfreint les règlements fédéraux?

**M. Hammond:** Pas à ma connaissance.

**M. de Jong:** Toutefois, je répète, Pioneer est un cas tellement classique que nous voudrions y revenir à un moment donné.

**Le président:** Je suis surpris que ce soit un cas aussi précis. D'après les renseignements du surintendant, monsieur de Jong, lequel a effectué une vérification de Life et de ses filiales ainsi que de Trust et de ses filiales, il peut nous dire franchement qu'il n'y avait aucune transaction intercompagnie à la source du problème. Je suis surpris de voir jusqu'à quel point le concept de deux piliers distincts fonctionne bien.

[Texte]

The only thing you do not have is the right to audit the management company at this point, but if you had the right to do that you could give Mr. de Jong all the answers.

**Mr. de Jong:** If we had the right, then we could determine how high that Chinese wall goes and what happens after the Chinese wall.

**The Chairman:** As a matter of fact, the information so far is pretty good.

I am wondering how Mr. Malling managed to be so off-base, Mr. Hammond, with respect to his interesting tale on *The Fifth Estate*.

**Mr. Hammond:** I do not think he was necessarily off-base, Mr. Chairman. I think it was misleading in the sense that Mr. Sykes was a director of Canadian Pioneer Management, Pioneer Trust, Pioneer Life, and Life of the Northwest. My concern was that the impression the program left was that the trust company was involved in all of these transactions, but that was not the case. There is no . . .

**The Chairman:** In other words, there are interlocking directors.

**Mr. Hammond:** That is right.

**The Chairman:** So when he interviewed Mr. Sykes the latter did not say: Wait a minute; that was the trust company board that was doing it. Or: Wait a minute; that was the Life board. Or: It was Life of the Northwest who were chasing around Oklahoma. Who owned the airplane?

**Mr. Hammond:** That was owned by the management company.

**The Chairman:** That is again the management company. And were the charges for the airplane directed to specific companies? For example, did the trust company pay huge fees for the use of the airplane?

**Mr. Hammond:** They would have paid something. I cannot tell you the exact figure, but there was something in the management fees to the extent that the trust company used the airplane.

**The Chairman:** And is there something in the management fees to the extent that the life insurance company used the airplane?

**Mr. Hammond:** There would have been, no doubt.

I guess I do want to say, though, in fairness to *The Fifth Estate* program, that I think the facts indicate that there were some bad judgments made in some of the investments, even some of the investments that were made in the trust company.

• 1730

**The Chairman:** Obviously, you had a huge problem in terms of management's judgment with respect to the quality of investment. The real concern I think we have is was there any

[Traduction]

Le seul droit que vous n'avez pas c'est celui de vérifier la compagnie de gestion, mais si vous l'aviez vous pourriez fournir toutes les réponses à M. de Jong.

**M. de Jong:** Le cas échéant, nous connaîtrions la hauteur et la longueur de la Grande Muraille de Chine.

**Le président:** En fait, jusqu'ici l'information est excellente.

Monsieur Hammond, je me demande comment M. Malling a pu se tromper dans son reportage intéressant au «*Fifth Estate*».

**M. Hammond:** Je ne pense qu'il se soit nécessairement trompé, monsieur le président. Je pense que c'était trompeur dans le sens que M. Sykes était dirigeant de *Canadian Pioneer Management*, *Pioneer Trust*, *Pioneer Life* et *Life of the Northwest*. Ce qui me préoccupe c'est que l'émission donnait l'impression que cette compagnie de fiducie était engagée dans toutes ces transactions, ce qui n'était pas le cas. Il n'y a aucune . . .

**Le président:** Autrement dit, il y a des dirigeants qui se regroupent.

**M. Hammond:** En effet.

**Le président:** Donc, lors de l'entrevue, M. Sykes n'a pas dit: Un instant, cela est imputable au Conseil d'administration de la compagnie de fiducie. Ou: Un instant; Dans ce cas-ci c'est le Conseil d'administration de Life. Ou: C'était Life de Northwest qui transigeait en Oklahoma. Qui était propriétaire de l'avion?

**M. Hammond:** L'avion appartenait à la compagnie de gestion.

**Le président:** Encore une fois la compagnie de gestion. Les frais d'utilisation de l'avion étaient-ils imputés à des compagnies spécifiques? Par exemple est-ce que la compagnie de fiducie lui versait les frais d'utilisation énormes pour l'utilisation de l'appareil?

**M. Hammond:** Parfois c'est le cas; j'ignore le montant exact, mais les frais de gestion étaient en fonction du degré d'utilisation de l'appareil par la compagnie de fiducie.

**Le président:** Et les frais de gestion étaient établis en fonction de l'utilisation de l'appareil par la compagnie d'assurance-vie.

**M. Hammond:** Cela va sans dire.

Toutefois, en toute justice pour l'émission «*The Fifth Estate*», je tiens à dire que les faits révèlent qu'il y avait eu des mauvais jugements d'investissement dans certains cas même des investissements effectués dans la compagnie de fiducie.

**Le président:** Il y a évidemment un problème énorme au chapitre du jugement de la gestion en matière de qualité d'investissement. La préoccupation réelle c'est de savoir s'il y a



[Text]

self-dealing, or was there any dealing from one to another to...

**Mr. Hammond:** I think one of the interesting things, though, Mr. Chairman, about this is that, as you can see, the Canadian Pioneer management expanded its activities. For example, on *The Fifth Estate* program they mentioned a plastic moulding company, and they mentioned some other things, and these were activities that the management company was interested in. And to the extent the management company became involved in these activities, and to the extent they did not pan out, this just compounded their problems and added pressure to the financial institution to the extent that because the management company had incurred a significant amount of debt, not only to capitalize the trust company and the life company, but also to make some of these other investments, and as these other investments did not pan out, that then put more pressure on the management company to service the debt.

**The Chairman:** Who owns the life company now?

**Mr. Hammond:** It is still owned by Canadian Pioneer Management.

**The Chairman:** Is Canadian Pioneer Management in receivership?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman.

**The Chairman:** So it is still a valid company?

**Mr. Hammond:** It is still a valid company.

**The Chairman:** And as far as you are concerned, there is no attachment of the shares or anything of that nature?

**Mr. Hammond:** I think the shares are attached, yes.

**The Chairman:** Attached by whom? To what? To a debenture, or to a secured lender?

**Mr. Hammond:** As far as I know, they are pledged to secure the bank debt of Canadian Pioneer Management.

**The Chairman:** Now, Mr. Madden, you had some questions.

**Mr. Dennis Madden (Dennis Madden Consulting Ltd.):** Mr. Hammond, in your background paper you identified seven areas of difficulty. In three of those areas one dealt with the asset liability of mismatch, the other was geographic concentration, and the third with sectoral concentration. In your same paper, in the background under Part IV, you identified possible legislative changes to deal with these difficulties. In the case of these three items related to risk, you do not make any recommendations, and my question is: Are these provided for today in existing trust legislation; and if not, should there not be some provisions in new legislation with respect to these three items, or any one of the three?

**Mr. Hammond:** Certainly in regard to the nature of the assets used to cover the liabilities, and the type of example I mentioned that they were involved to a large degree in interim financing, I think there needs to be in the investment limitations some overall guidelines related to that sort of activity. Is that the question you are asking me?

[Translation]

eu des autotransactions ou s'il y a eu des transactions de l'une à l'autre...

**M. Hammond:** L'un des aspects intéressants, monsieur le président, c'est que comme vous pouvez le voir, la gestion de *Canadian Pioneer* a élargi ses activités. Par exemple sur l'émission *The Fifth Estate* on a parlé entre autres choses d'une compagnie de fabrication de moulures en plastique. C'étaient des domaines d'activités auxquels la compagnie de gestion s'intéressait. Dans la mesure où la compagnie de gestion s'est engagée dans ses activités et dans la mesure où ils n'ont pas réussi, cela n'a fait qu'ajouter à leurs problèmes et à la pression exercée sur l'institution financière car dans la mesure où la compagnie de gestion avait engagé des dettes assez importantes, non seulement pour capitaliser la compagnie de fiducie et la compagnie d'assurance, mais également pour effectuer ces autres investissements, d'ailleurs infructueux; cela ajoutait à la pression exercée sur la compagnie de gestion pour le service de la dette.

**Le président:** Présentement qui est propriétaire de la compagnie d'assurance-vie?

**M. Hammond:** C'est toujours la *Canadian Pioneer Management*.

**Le président:** Cette compagnie est-elle en faillite?

**M. Hammond:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Donc c'est toujours une compagnie valable.

**M. Hammond:** En effet.

**Le président:** Selon vous, il n'y a pas d'arrêt-saisie sur les actions ou quoi que ce soit?

**M. Hammond:** Je pense qu'il y en a sur les actions, oui.

**Le président:** De la part de qui? Pourquoi? En vertu de débenture ou de garantie de prêteurs?

**M. Hammond:** À ma connaissance, il s'agit de garantie pour une dette bancaire de la *Canadian Pioneer Management*.

**Le président:** Monsieur Madden vous avez des questions.

**M. Dennis Madden (Dennis Madden Consulting Ltd.):** Monsieur Hammond, dans votre document d'information générale vous aviez identifié sept domaines qui font problème. Trois de ces domaines portaient sur le déséquilibre entre l'actif et le passif, la concentration géographique et la concentration sectorielle. Dans la partie IV du même document vous identifiez des changements législatifs possibles pour résoudre ces difficultés. Dans le cas de ces trois domaines liés au risque, vous ne faites aucune recommandation et voici ma question: est-ce prévu dans la loi actuelle sur les fiducies, sinon, devrait-il y avoir des dispositions dans la loi visant ces trois articles ou n'importe lequel des trois?

**M. Hammond:** Certainement en ce qui touche la nature des actifs utilisés pour garantir ces obligations, et dans le genre d'exemples choisis j'ai dit qu'il s'agissait en grande mesure de financement provisoire. À mon sens il est nécessaire d'avoir dans les lois sur l'investissement des lignes directrices générales



[Texte]

**Mr. Madden:** That is one of the items. An emphasis on interim construction lending, you can get heavily involved in it, and if building gets into difficulty you get into trouble.

But more specifically with respect to the mismatch, was it a term mismatch, or was it an interest rate mismatch; and if so, should there not be some—this is not the only company that has had difficulty with mismatch.

**Mr. Hammond:** I thought I had touched on that the other day to the extent that I said that I believed the continuing capital and surplus requirements for trust and loan companies needed to be looked at in the context that I think there needs to be some sort of reserve required for mismatching, or a higher requirement to the extent that you are mismatched. I was covering that sort of question in my comments on the continuing capital and surplus requirements.

**Mr. Madden:** Just one further question. You mentioned geographic concentration, and presumably if it is a local company and it is operating in a geographic area, if that economy does not do well, there is little a company can do. I take it there is nothing in any legislation, be it federal or provincial, with respect to geographic allocation and diversification?

**Mr. Hammond:** No, there is not, Mr. Chairman, and that is a matter of concern, because here we are talking about relatively small regionally based financial institutions.

• 1735

**The Chairman:** Yes, but they cover fairly good-sized territories. I mean, you are talking of Alberta and Saskatchewan, a good sizeable hunk of this country and, you know, if it were all in one town in Alberta or one town in Saskatchewan, but this is effectively the whole of western Canada. And great hunks of British Columbia were involved in it, were they not?

**Mr. Hammond:** Well, that is correct. But a number of people suggested they should have been involved in Ontario to offset the greater decline in the real estate values that took place in Alberta. In theory that sounds . . .

**The Chairman:** We have some parts of Ontario where the prices and values of real estate have done the same thing!

**Mr. Hammond:** I do not disagree with you there. I think that is a difficult question in the sense that if you want to encourage the development of new small financial institutions, it is hard to suggest right at the beginning that they should have a national base for their assets. And I do not have the answer to that question; it is a problem.

**The Chairman:** You mentioned there were certain swaps of real estate that took place on an overvalued basis to protect the balance sheet. Will you give us the detail of that?

**Mr. Hammond:** Well, we were pressing the company, of course, on the question of reserves and pressing the auditors. At the end of 1982 the auditors disagreed with us. We did not

[Traduction]

visant ce genre d'activités. Est-ce bien ce que vous voulez savoir?

**M. Madden:** C'est l'un des points. J'insiste sur les prêts provisoires dans le domaine du bâtiment, vous pouvez avoir des prêts très élevés et s'il y a des problèmes de construction vous êtes en mauvaise posture.

Mais plus précisément, est-ce que le déséquilibre se situait au niveau de la durée ou du taux d'intérêt, et le cas échéant, ne devrait-il pas y avoir—ce n'est pas la seule compagnie qui ait connu ce genre de difficulté.

**M. Hammond:** Je pensais avoir abordé ce point l'autre jour dans la mesure où j'ai dit qu'à mon sens qu'il était nécessaire d'examiner les exigences permanentes de la capitalisation et de surplus pour les compagnies de fiducie et de prêts à savoir qu'il faut un genre de provision pour déséquilibre, une exigence plus élevée dans la mesure où il y a déséquilibre. J'ai abordé cette question dans mes commentaires sur les exigences permanentes d'immobilisation et de surplus.

**M. Madden:** Une autre question. Vous avez parlé de concentration géographique. Présumément dans le cas d'une compagnie locale exploitée dans une région géographique donnée, si l'économie va mal cette compagnie ne peut pas faire grand chose. Je pense qu'il n'y a rien dans la loi, tant fédérale que provinciale touchant la répartition et la diversification géographiques.

**M. Hammond:** Non, monsieur le président. Cela nous inquiète car nous parlons d'institutions financières ayant une base régionale assez restreinte.

**Le président:** En effet, mais elles couvrent des territoires assez grands. Vous savez, il s'agit de l'Alberta et de la Saskatchewan ce qui représente une bonne partie de ce pays. Ce n'est pas comme s'il s'agissait d'un village en Alberta ou en Saskatchewan, mais en fait cela représente l'ensemble de l'ouest canadien. Et cela touche également une bonne partie de la Colombie-Britannique, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Ma fois, c'est exact. Par contre, bon nombre de personnes ont prétendu qu'elles auraient dû prêter en Ontario pour contrebalancer le déclin plus prononcé de la valeur immobilière en Alberta. En théorie cela semble . . .

**Le président:** La même chose s'est produite dans certaines parties de l'Ontario.

**M. Hammond:** J'en conviens. C'est une question difficile dans le sens que si vous voulez encourager le développement de nouvelles petites institutions financières, il est difficile de dire dès le départ qu'elles devraient avoir une base nationale pour leurs actifs. Et j'ignore la réponse à cette question, c'est un problème.

**Le président:** Vous avez dit que pour protéger le bilan, des échanges immobiliers ont été effectués sur une base surévaluée. Pouvez-vous nous fournir des précisions?

**M. Hammond:** Ma foi, nous insistions auprès des compagnies sur la question de provisions et nous insistions auprès des vérificateurs. À la fin de 1982, les vérificateurs n'étaient pas

## [Text]

get much co-operation . . . The end of 1983, I am sorry. That would have been in the spring of 1984 when we were looking at the 1983 statement. The company knew that we were preparing this report for the Minister. We had been involved in some sort of show-down sessions with them and there seemed to be a tendency to want to get rid of some of these properties we were zeroing in on. And we were concerned about some of the transactions because they swapped some residential properties, for example, for some strip shopping centres. We were concerned about the values and also concerned that this company was paying out cash. It was losing cash to . . .

**The Chairman:** To make these deals.

**Mr. Hammond:** Right. To make these deals, which was further impairing its liquidity position. It was already not in compliance with the liquidity requirements and it entered into this sort of transaction. So we immediately began requesting independent appraisals of some of the shopping centres that were acquired as a result of these transactions and there was an indication that the values were not there to support the amounts that were reported in the statement as a result of the sale.

**The Chairman:** Do you have anything, Mr. Clendenning?

**Mr. Clendenning (Committee Staff Member):** Just one question, more of a general nature in terms of all these cases, regarding CDIC coverage of the depositors in various trust companies that have run into difficulties. And this may lead us into our next meeting, Mr. Chairman, in terms of just a clarification. I noticed in a number of companies the CDIC did cover all of the depositors, whereas in these more recent ones which were just discussed there were depositors that were not covered by CDIC. Could you perhaps elaborate somewhat on how those decisions were made or why some were covered and some were not?

I suppose a sort of follow-up question to that is: For those that were not covered, were there political problems, I guess, that came out of that in terms of this \$60,000 limit being held to in some cases and not in others? I think this leads us into the CDIC question as to how rigid that \$60,000 limit is or should be.

**Mr. Hammond:** Well, Mr. Chairman, as has been discussed in the case of the Crown Trust and Greymac and Seaway companies and Fidelity companies, CDIC entered into agency arrangements whereby—at least originally this was the arrangement—these companies would be allowed to run off their business in an orderly manner, with CDIC providing the necessary funding. CDIC entered into those arrangements pursuant to a provision in the CDIC legislation that allows them to guarantee loans or do certain other things in circumstances where they are satisfied that, by so doing, they are averting or reducing a risk.

• 1740

At the time the CDIC board made those decisions, a very thorough analysis was carried out, and on the basis of the consultants who prepared those reports and the factors that

## [Translation]

d'accord avec nous. La coopération laissait à désirer . . . vers la fin de 1983, je m'excuse. C'était au printemps 1984 alors que nous étudions le bilan de 1983. La compagnie savait que nous préparions ce rapport à l'intention du ministre. Nous avions une session de confrontation avec eux et il semblait y avoir une tendance à se débarrasser de certaines propriétés auxquelles nous nous intéressions. Cela nous inquiétait car ils avaient des échanges de propriétés résidentielles, par exemple, contre des centres d'achat. Ce qui nous inquiétait c'était la valeur des propriétés et aussi le fait que cette compagnie payait comptant. Elle perdait ainsi du comptant pour . . .

**Le président:** Pour effectuer ces transactions.

**M. Hammond:** En effet. Pour effectuer ces transactions ce qui rendait encore plus précaire sa situation en matière de liquidité. Déjà, sa situation n'était pas conforme aux exigences en la matière et elle s'engageait dans ce genre de transactions. Alors nous avons immédiatement demandé des évaluations indépendantes de certains de ces centres d'achat ainsi achetés suite à ces transactions et ces évaluations nous ont révélé que les valeurs rapportées dans les livres suite aux ventes n'étaient pas là.

**Le président:** Monsieur Clendenning, avez-vous une question?

**M. Clendenning (membre du personnel du Comité):** Juste une question de nature plus générale qui concerne la protection de la SADC pour les déposants dans diverses compagnies fiduciaires ayant connu ces difficultés. Monsieur le président, ces précisions pourront être fournies lors de la prochaine réunion. J'ai remarqué que tous les déposants de plusieurs compagnies étaient protégés par la SADC alors que dans les cas les plus récents dont nous venons de discuter les déposants n'étaient pas protégés. Pourriez-vous préciser les décisions prises et nous dire pourquoi certains étaient protégés et d'autres pas?

J'aurais aussi une question complémentaire: pour ceux qui n'étaient pas protégés, y avait-il des problèmes critiques quant à cette limite de 60,000\$ imposée dans certains cas et pas dans d'autres? Je présume que cela nous amène à la question de la SADC et sur la rigidité de cette limite de 60,000\$ ou est-ce qu'il devrait y avoir une limite.

**M. Hammond:** Bien, monsieur le président, comme on en a discuté dans les cas de *Crown Trust*, *Greymac*, *Seaway* et *Fidelity*, la SADC a conclu des ententes en vertu desquelles—du moins c'était l'entente originale—ces compagnies pourraient mener leurs affaires de façon donnée, en bénéficiant du financement de la SADC. La société a conclu ces ententes conformément à une disposition législative lui permettant de garantir des prêts ou de faire un certain nombre d'autres choses quand elle est convaincue que cela peut éliminer ou du moins réduire un risque.

Lorsque le conseil a pris ces décisions, ce fut après une analyse complète de la situation et à la lumière des rapports préparés par les experts-conseils et d'autres facteurs pertinents.



## [Texte]

were taken into consideration, the opinion was that it would be less costly for CDIC to enter into this type of arrangement than to have the companies forced into liquidation and pay off the depositors to the insured limit. Subsequent to that, there was a lot of controversy about whether or not that was an appropriate decision, etc.

At the time of these more recent failures, the same sorts of analyses were carried out, and the conclusion on the basis of these analyses was that there would not be any saving to CDIC by virtue of an agency agreement. That was the first thing.

The second thing was that the timing of the Pioneer Trust situation and the way things developed were such that it would have been very difficult to develop an agency agreement in that timing context. But there was not a question of one because the analysis that had been carried out on behalf of CDIC indicated that there would be no significant saving by doing an agency type of arrangement, and in that sort of circumstance, the board felt obligated... In fact, the legal advice is that it has no choice but to pay off to the insured limit.

**Mr. Clendenning:** And leave the rest of the deposits over that limit as ordinary creditors, if you wish, of the failed institution.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**The Chairman:** I see a number of hands, but I was wondering if we could quickly clean up Western Capital Trust Company. Do you have some more questions?

**Mr. de Jong:** Yes. On the agency agreement, there was some interest by the Bank of B.C.

**Mr. Hammond:** What happened, Mr. Chairman, was that on Monday, February 4, the Saskatchewan officials telephoned me and said they were thinking seriously of withdrawing their guarantee, and when they called me they still had not told Pioneer Management of their decision. They told them later that night. But at that time, the president of the Bank of B.C. just happened to be in Saskatchewan and somehow became aware that this was going on and contacted us.

At that time we had no authority to dispose of the shares of Pioneer Trust or anything, and we suggested they talk to the Canadian Pioneer Management people. We did not have any authority to go in and look at the company. So they did, as I understand it, carry on some discussions with Canadian Pioneer Management with a view to seeing whether or not they would be prepared to salvage the company. It was not a question of a CDIC guarantee at that point in time; it was a question of whether or not they would be prepared to salvage the company. My understanding is that they decided they would not be.

Then there was also that interim period because of the requirement to give court notice. You will notice we filed our petition for the winding-up order on the 7th, and it was granted on the 15th. There had to be a notice period in accordance with the provisions of the Winding-up Act. So during that interim period, Canadian Pioneer Management

## [Traduction]

Il a été jugé qu'il serait moins coûteux pour la société de procéder de la sorte que de forcer les intéressés à liquider et à verser aux déposants la limite assurée. Il y a ensuite eu beaucoup de controverses sur le bien-fondé de la décision, etc.

Au moment des difficultés plus récentes, on a effectué le même genre d'analyse et l'on a conclu que la Société d'assurance-dépôts n'économiserait rien en concluant une entente. C'était une première chose.

Deuxièmement, la moment où *Pioneer Trust* a eu ces difficultés et la façon dont les choses ont tourné ont fait qu'il aurait été très difficile de conclure une entente dans ces délais. L'analyse effectuée pour la société avait révélé qu'elle n'économiserait pas grand-chose et c'est ainsi que dans de telles circonstances, le conseil s'est senti obligé... en fait l'avis juridique est que l'on n'a pas le choix, qu'il faut payer la limite assurée.

**M. Clendenning:** Et laisser les dépôts qui dépassent cette limite comme créateur ordinaire de la société en faillite.

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Je vois que plusieurs députés veulent poser des questions mais je me demandais s'il ne serait pas possible de terminer rapidement *Western Capital Trust Company*. Y a-t-il d'autres questions à ce sujet?

**M. de Jong:** Oui. À propos de cette entente, la banque de la Colombie-Britannique s'était déclarée intéressée.

**M. Hammond:** Monsieur le président, le lundi 4 février, les fonctionnaires de la Saskatchewan m'ont téléphoné pour me dire qu'ils envisageaient sérieusement de retirer leur garantie, mais ils ne l'avaient pas encore dit à *Pioneer Management*. Ils l'ont avisée de leur décision dans la soirée. A ce moment-là, le président de la Banque de la Colombie-Britannique se trouvait justement en Saskatchewan et a appris ce qui se passait. Il nous a contactés.

Nous ne pouvions disposer des parts de *Pioneer Trust* ni de quoi que ce soit et nous lui avons donc suggéré de s'adresser à *Canadian Pioneer Management*. Nous n'étions pas habilités à examiner ce qui se passait dans cette société. Je crois donc qu'ils ont eu certaines discussions avec *Canadian Pioneer Management* en vue d'essayer d'éviter la faillite. Il ne s'agissait pas là d'une question de garantie de la Société d'assurance-dépôts; il s'agissait de voir si la banque était prête à renflouer *Pioneer*. Je crois qu'elle y a renoncé.

Il s'est alors écoulé quelque temps puisqu'il faut donner avis aux tribunaux. Vous remarquerez que nous avons déposé notre pétition le 7 et qu'elle a été reçue le 15. Conformément à la Loi sur les liquidations, il fallait un certain préavis. Au cours de cette période, *Canadian Pioneer Management* aurait encore



[Text]

would still have been in a position to deal with the shares of Pioneer Trust if anyone had been interested, revitalizing the company.

We understand there were some people, others besides the Bank of B.C., who carried out some discussions with Canadian Pioneer Management but concluded that they were not prepared to do that sort of arrangement. Those people were not talking about an agency type of arrangement with CDIC banking. They were looking at whether or not there was some deal they could work out with Canadian Pioneer Management that would result in Pioneer Trust surviving.

• 1745

**Mr. de Jong:** So there was never any serious consideration or interest in some agency agreement?

**Mr. Hammond:** No.

**Mr. de Jong:** So by the time February came around, it was too late.

**Mr. Hammond:** Certainly nobody had been thinking of an agency arrangement, because there had been no indication that the shares were not going to proceed. When I got that news on February 4, the first thing I did was call CDIC and say, look, it looks as if there is going to be a problem here; somebody should do an analysis to see what the possible courses of action are for CDIC. They did carry out an analysis, and the analysis indicated there would not be any significant saving to CDIC to do an agency agreement. But even if it had, I am not sure within the timeframe available it could have been achieved.

**Mr. de Jong:** It is a hypothetical question, I admit, but from hindsight, had the provincial government continued with its guarantee of \$26 million, \$27 million, do you think the company would have been able to straighten out its affairs and become a viable company? In other words, an infusion of that amount of equity capital would have been sufficient to have allowed it to survive and continue business?

**Mr. Hammond:** It would have put them in compliance with the legislation at that time. But we were anxious to get some operating plans. Obviously there had to be some changes in Pioneer Trust. I think some of the earliest advice I had given to the Saskatchewan authorities, in the first telephone call, was that there needed to be some significant management changes there. We were assuming the new management then would develop this plan to see where we went from there. We never got to that stage.

**The Chairman:** Western Capital Trust, quickly; Mr. Day's company.

**Mr. Hammond:** That is right; Mr. Day's company. Western Capital Trust was incorporated in 1979. It was a trust company that was based in Vancouver; with its head office in Vancouver. Initially it carried out most of its activities in Vancouver and Alberta, although in the latter year or so it expanded its activities to Ontario.

I listed sources of difficulties. There was some mismatching of assets and liabilities. The mortgage portfolio suffered a high

[Translation]

pu vendre les actions de *Pioneer Trust* si elles avaient intéressé quelqu'un et essayer ainsi de rétablir la société.

Nous avons cru comprendre que certains groupes, hormis la Banque de Colombie-Britannique, ont entamé des pourparlers avec *Canadian Pioneer Management* mais ont finalement conclu que cela ne les intéressait pas. Il ne s'agissait pas d'une entente de type agence avec la Société d'assurance-dépôts du Canada. Ils ont regardé s'il ne serait pas possible de signer quelque chose avec *Canadian Pioneer Management* pour sauver Pioneer Trust.

**M. de Jong:** On n'a jamais vraiment sérieusement envisagé un mandat?

**M. Hammond:** Non.

**M. de Jong:** Donc en février, c'était trop tard.

**M. Hammond:** Personne n'avait songé à un mandat car rien ne laissait croire que les actions ne tiendraient pas. Lorsque je l'ai appris le 4 février, la première chose que je fis fut d'appeler la Société d'assurance-dépôt pour dire qu'il risquait d'y avoir un problème; que quelqu'un devrait analyser les mesures que pourrait prendre la Société. Cette analyse a été effectuée et il a été conclu que la Société n'épargnerait pas grand chose par un mandat. Même si elle avait décidé d'avoir recours à un mandat, je ne suis pas certain que les délais auraient permis de l'accorder.

**M. de Jong:** Je conviens qu'il s'agit d'une question hypothétique mais, maintenant, si le gouvernement provincial avait maintenu sa garantie de 26 ou 27 millions de dollars, pensez-vous que la Société aurait pu se reprendre et se maintenir? Autrement dit, un tel apport de capital-actions aurait-il suffi?

**M. Hammond:** Cela aurait régularisé la situation à ce moment-là. Toutefois nous voulions obtenir certains plans de fonctionnement. Il fallait que Pioneer Trust change un certain nombre de choses. Un des premiers conseils que j'avais donné aux autorités de la Saskatchewan, lors de cette première conversation téléphonique, était de procéder à certains changements importants dans la direction. Nous supposons que la nouvelle direction élaborerait un tel plan pour savoir où l'on en était. On n'en n'est jamais arrivé à cette étape.

**Le président:** Western Capital Trust, en vitesse; la société de M. Day.

**M. Hammond:** C'est exact; c'est la société de M. Day. Cette société a été constituée en corporation en 1979. Il s'agit d'une société de fiducie dont le siège social est à Vancouver. Au début, la plupart de ses activités se limitaient à Vancouver et à l'Alberta bien que depuis environ un an elle s'était développée en Ontario.

J'ai énuméré les sources de difficultés. L'actif et le passif n'étaient pas toujours bien équilibrés. Le portefeuille hypothé-

[Texte]

degree of delinquency. There was portfolio concentration by region, in B.C. and Alberta, and portfolio concentration by type. I mentioned interim construction lending; 61% of their mortgage portfolio was interim construction lending, and 27% was in second mortgage loans. The mismatch and the deterioration in the mortgage portfolio caused the company to sustain operating losses and a consequent decline in its capital base.

**The Chairman:** You limited him, I see in your notes here, to 12.5 times . . .

**Mr. Hammond:** He had never gone above 12.5 times, because of the nature of the . . .

**The Chairman:** Of his business.

**Mr. Hammond:** Yes.

**The Chairman:** I am surprised a trust company would be allowed to operate in the interim financing, secondary financing market. This is pretty wild and risky stuff, which is anything but trust-type lending: partially completed building projects, secondary lending situations, where you have to stand behind the verse or lose your security. It strikes me as the kind of thing that is okay for the professional risk-taking investor who is looking for 18%, 20%, or 25% on his money, but this is not trust company stuff. I wonder why this company—we have seen Abacus in the same situation, doing the same type of thing—ever got into these kind of deals and why they were ever permitted to get into this type of activity as security for lending.

• 1750

**Mr. Hammond:** I guess why they got into it . . .

**The Chairman:** I understand why you get into it. It is as profitable as hell.

**Mr. Hammond:** Yes. That is the problem. It is profitable when you do well.

**The Chairman:** Sure.

**Mr. Hammond:** And it is not profitable when you are . . .

**The Chairman:** Indeed, you have reverse leverage double on you. Your problem is that you are not treating the loans against the property, which amount to the first mortgage, as something against the capital. So you have doubled leveraged your capital. While he gets 12.5 times from you, he is probably working at something like 30 times.

**Mr. Hammond:** I agree with you that we have certainly learned some lessons from this and it is not appropriate to . . . This is part of the thing that we mentioned in our context of the nature of assets to cover liabilities. But at the same time, I think we have to realize—one of the members mentioned, at the beginning of the session, that some of these smaller trust companies, to be able to attract deposits, have to pay higher interest rates. That means they have to make higher money on their assets, which forces them into some of these transactions. But I think we certainly would . . .

[Traduction]

caire laissait beaucoup à désirer. Il y avait une concentration de portefeuilles par région, en Colombie-Britannique et en Alberta et par type. J'ai signalé les prêts provisoires à la construction; cela représentait 61 p. 100 de leurs portefeuilles hypothécaires et 27 p. 100 portaient sur des prêts pour deuxième hypothèque. Le déséquilibre et la détérioration du portefeuille hypothécaire ont fait que la société a accusé des pertes et a vu diminuer son capital.

**Le président:** Vous l'avez limité, d'après vos notes, à douze fois et demi . . .

**M. Hammond:** Nous n'avions jamais dépassé 12 fois et demi du fait de la nature de . . .

**Le président:** De ces activités.

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Je suis surpris qu'une société de fiducie soit autorisée à faire du financement provisoire, du financement de deuxième hypothèque. C'est en effet un domaine très risqué qui devrait ne pas être touché par les sociétés fiduciaires. Lorsqu'il s'agit de construction partiellement terminée, de deuxième hypothèque, vous risquez de perdre votre garantie. Je crois que c'est bien pour les investisseurs professionnels qui prennent des risques et cherchent à toucher 18, 20 ou 25 p. 100 d'intérêt mais ce n'est pas le domaine des sociétés de fiducie. Pourquoi cette société—nous avons Abacus qui est dans la même situation, qui fait le même genre de chose—s'est-elle lancée dans ce genre de financement et pourquoi y a-t-elle été autorisée?

**M. Hammond:** Je crois que la raison pour laquelle elle s'est lancée . . .

**Le président:** Je comprends pourquoi on se lance là-dedans. Cela rapporte énormément.

**M. Hammond:** Oui. C'est là le problème. Cela rapporte beaucoup quand cela marche.

**Le président:** Certainement.

**M. Hammond:** Par contre, cela ne rapporte pas si vous . . .

**Le président:** En effet, les risques sont aussi importants. Le problème est qu'il ne s'agit pas de prêts garantis par une propriété, comme dans le cas de premières hypothèques où il y a une garantie. Vous avez là donc un effet de levier financier double. Si vous lui donnez 12.5 fois, il travaille probablement à 30 fois.

**M. Hammond:** Nous avons certainement appris quelques leçons dans ce contexte mais il n'est pas bon . . . C'est ce que nous disons quant à la nature de l'actif devant couvrir le passif. Il nous faut toutefois comprendre—et quelqu'un a dit tout à l'heure que certaines de ces petites sociétés de fiducie doivent payer des taux d'intérêt supérieur si elles veulent attirer des dépôts. Cela signifie qu'il leur faut gagner davantage d'argent sur leur actif et ainsi se lancer dans certaines de ces transactions. Cela n'empêche . . .



[Text]

**The Chairman:** Would you recommend that no secondary lending take place at all? That any secondary lending be part of the leverage base?

**Mr. Hammond:** No. Maybe there should be some limit, say 5%, something related to your capital and surplus. You would be allowed to . . .

**The Chairman:** Why would you not treat the primary lending, in front of the secondary lending that you take, as part of the leverage?

**Mr. Hammond:** That is another point that I think I mentioned a week ago. Certainly for purposes of looking at the limits on the size of any mortgage—it is not quite the same point, but it is in the same area that you are talking about. We think any prior charges to a second should be included. In other words, if there is, let us say, a 10% . . .

**The Chairman:** It would seem to me that the whole front part . . .

**Mr. Hammond:** The prior charge . . .

**The Chairman:** —ought to be charged against the leverage ratio. Really, it is a form of borrowing. In other words, if I have a first mortgage of \$75,000, on a \$100,000 property, and I go out on the market and mortgage that mortgage for \$65,000 and I have any kind of an interest rate break, I am making an enormous profit on very little money.

**Mr. Hammond:** That is right.

**The Chairman:** If I can lever that little bit of money against 12.5 times, as this fellow was permitted to do, I can wind up on paper with a yield that is just unreal. Anyhow, as long as everything goes well, you may make a lot of money. If everything goes wrong, you . . .

**Mr. Hammond:** —compound it the other way. I agree with your comments.

**The Chairman:** Does anybody else have any comments on this thing?

**Mr. Madden:** Mr. Chairman, I would like some clarification. You talk about interim financing. Was this on residential properties and these were advances . . .

**Mr. Hammond:** Yes. They were mainly residential properties.

**Mr. Madden:** So the security, in fact, was a partially completed residential . . .

**Mr. Hammond:** That is right.

**Mr. Madden:** Were they, in most instances, second or first mortgages?

**Mr. Bell:** In the latter 18 months, primarily it was second. In the area of Ontario, if you take a sweep around from Oakville to Stouffville . . .

**The Chairman:** He was in Ontario as well, was he?

**Mr. Bell:** Oh, yes, Mr. Chairman, as Mr. Hammond mentioned, in the latter part of the company's life . . .

[Translation]

**Le président:** Recommanderiez-vous d'interdire tout prêt secondaire? De considérer que tout prêt secondaire doit être considéré dans les faits de levier financier?

**M. Hammond:** Non. Peut-être devrait-il y avoir toutefois une limite, 5 p. cent, par exemple calculée en fonction de votre capital et de l'excédent. Vous seriez autorisé à . . .

**Le président:** Pourquoi ne considéreriez-vous pas les prêts pour première hypothèque en même temps que le prêt pour deuxième hypothèque dans les faits de levier financier?

**M. Hammond:** C'est encore une chose que je crois avoir mentionnée il y a une semaine. Il est certain que pour ce qui est de considérer les limites à fixer à toutes hypothèques—ce n'est peut-être pas tout à fait la même chose, mais c'est le même domaine. Nous estimons qu'il faut inclure les prêts préalables à une deuxième hypothèque. Autrement dit, s'il y a par exemple 10 p. cent . . .

**Le président:** Il me semble que toute la première partie . . .

**M. Hammond:** Les prêts préalables . . .

**Le président:** . . . devrait être considérée dans la coefficient risque. C'est en fait une forme d'emprunt. Autrement dit, si j'ai une première hypothèque de 75,000\$ sur une propriété de 100,000\$ et que je vais réhypothéquer cette propriété pour 65,000\$ et bénéficie d'un taux d'intérêt intéressant, je réalise un bénéfice énorme sur relativement peu d'argent.

**M. Hammond:** C'est exact.

**Le président:** Si je puis utiliser ce levier financier pour si peu d'argent 12.5 fois, comme y a été autorisé cet individu, je peux en tirer un rendement incroyable. En tous cas, tant que tout va bien, vous pouvez gagner beaucoup d'argent. Si tout va mal vous . . .

**M. Hammond:** . . . multipliez dans l'autre sens. Je suis d'accord.

**Le président:** Quelqu'un a-t-il autre chose à dire à ce sujet?

**M. Madden:** Monsieur le président, j'aimerais un éclaircissement. Vous parlez de financement provisoire. S'agissait-il de propriétés résidentielles et d'avance . . .

**M. Hammond:** Oui. Essentiellement des propriétés résidentielles.

**M. Madden:** La garantie était en fait alors des constructions résidentielles partiellement achevées . . .

**M. Hammond:** C'est exact.

**M. Madden:** S'agissait-il dans la plupart des cas de deuxième ou de première hypothèques?

**M. Bell:** Les 18 derniers mois, essentiellement de deuxième hypothèque. En Ontario, si vous considérez la région de Oakville à Stouffville . . .

**Le président:** Il était également en Ontario, n'est-ce pas?

**M. Bell:** Oh, oui, comme le dit monsieur Hammond, vers la fin de l'existence de cette société . . .



*[Texte]*

**Mr. Hammond:** It was in the last year or so, Mr. Chairman.

**The Chairman:** He came into Ontario to make the deals.

**Mr. Bell:** Yes.

**Mr. Madden:** So the level of risk, if it were an interim loan, and particularly if it were a second mortgage, would be considerably higher than if it were an interim and a first. You have to pay off the first mortgage to protect your interests.

**The Chairman:** How do you protect yourself on a 75% loan to value here? He picks a value out of the air and then proceeds to say, the total debt is not 75% of that.

**Mr. Hammond:** In fairness to this company, I think in most cases we were reasonably satisfied with the values. I cannot say that in this company we had a hard time getting the reserves that we felt were necessary or we felt that the values were being overinflated to a large degree. Of course, there was some decline, but I do not think there was a situation here where we had somebody who was deliberately playing with values along the lines that we discussed the other day.

• 1755

**The Chairman:** Has anyone else any questions particularly on this? No? In that case I will thank you now Mr. Hammond, for a very good presentation. We may well call you back again, as we move along through briefs we will be hearing, but I want to thank you for a very excellent presentation. You seem to be on top of it.

**Mr. Hammond:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We are meeting tomorrow morning in room 269, West Block, on the Canada Deposit Returns Corporation; CDIC. The meeting is adjourned.

*[Traduction]*

**M. Hammond:** C'était au cours de la dernière année.

**Le président:** Il est venu en Ontario pour ce genre de transactions.

**M. Bell:** Oui.

**M. Madden:** Le risque, lorsqu'il s'agit d'un prêt provisoire, et particulièrement s'il s'agit d'une deuxième hypothèque, est considérablement plus élevé que s'il s'agit d'un prêt provisoire et d'une première hypothèque. Il faut rembourser la première hypothèque pour protéger ses intérêts.

**Le président:** Comment vous protéger pour un prêt de 75 p. cent de la valeur de la propriété? Il prend un chiffre au hasard et déclare ensuite que l'endettement total ne représente pas 75 p. cent.

**M. Hammond:** Je crois que dans la plupart des cas les évaluations semblaient assez exactes. Je ne puis dire que dans ce cas nous ayons eu du mal à obtenir les réserves qui nous semblaient nécessaires et nous n'avons pas jugé que les évaluations avaient été indûment gonflées. Il y a bien sûr eu un certain déclin mais je ne pense pas que nous ayons là quelqu'un qui délibérément évaluait les propriétés de façon déraisonnable comme nous en avons parlé l'autre jour.

**Le président:** Quelqu'un d'autre a-t-il quelque chose à ajouter à ce sujet? Non? Dans ce cas, je remercie M. Hammond de son excellent exposé. Nous pourrions bien vous rappeler au fur et à mesure que nous étudierons les mémoires qui nous seront soumis mais, pour le moment, nous ne pouvons que vous féliciter des renseignements que vous nous avez fournis.

**M. Hammond:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Nous nous réunissons demain matin à la salle 269 de l'Edifice de l'Ouest alors que nous entendrons la Société d'assurance-dépôt du Canada, CADC. La séance est levée.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Insurance:*

R.M. Hammond, Superintendent of Insurance;  
K. Bell, Acting Director, Trust, Loan and Investment  
Companies Division.

*Du Département des Assurances:*

R.M. Hammond, superintendant des Assurances;  
K. Bell, directeur intérimaire, Division des compagnies de  
fiducie et de prêt et des sociétés d'investissement.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 44

Thursday, June 20, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 44

Le jeudi 20 juin 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Murray Dorin  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
George Minaker  
Aideen Nicholson  
Alan Redway  
Nelson Riis  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

George Baker  
Ross Belsher  
David Daubney  
Simon de Jong  
Alfonso Gagliano  
Al Girard  
André Harvey  
Felix Holtmann  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Stewart McInnes  
Lorne Nystrom  
Monique Tardif  
Barry Turner

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 20, 1985  
(64)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:45 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Jim Jepson, Norm Warner.

*Alternate present:* Simon de Jong.

*Witnesses: From the Department of Insurance:* R.M. Hammond, Superintendent of Insurance. *From the Canada Deposit Insurance Corporation:* William E. Kennett, Acting Chairman; Charles C. de Léry, Chief Executive Officer; J.P. Sabourin, Chief Operating Officer; H.B. McDonald, Legal Counsel; Richard Humphrys, Consultant.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*).

Charles C. de Léry made a statement and, with the other witnesses, answered questions.

At 11:10 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:20 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Questioning of the witnesses was resumed.

At 12:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 JUIN 1985  
(64)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 9 h 45, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Jim Jepson, Norm Warner.

*Substitut présent:* Simon de Jong.

*Témoins: Du Département des Assurances:* R.M. Hammond, surintendant des Assurances. *De la Société d'assurance-dépôts du Canada:* William E. Kenneth, président intérimaire; Charles C. de Léry, chef de la direction; J.P. Sabourin, administrateur en chef des opérations; Richard Humphrys, consultant; H.B. McDonald, conseiller légiste.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*).

Charles C. de Léry fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins répondent aux questions.

A 11 h 10, le Comité interrompt les travaux.

A 11 h 20, le Comité reprend les travaux.

L'interrogatoire des témoins est repris.

A 12 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, June 20, 1985

• 0946

**The Chairman:** Order, please.

We are continuing our hearings on *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*.

Our witnesses this morning are William E. Kennett, Acting Chairman of the Canada Deposit Insurance Corporation; Charles C. de Léry, Chief Executive Officer; and Mr. J.P. Sabourin, Chief Operating Officer. I also see we have Mr. Humphrys and Mr. Hammond here. Mr. de Léry, I think you are going to make a statement. Would you like to carry on?

**Mr. Charles C. de Léry (Chief Executive Officer, Canada Deposit Insurance Corporation):** First of all, just let me apologize for the fact that the statement I have this morning I did not prepare in French. I did not realize that I should prepare it in French. I apologize and state that it will not happen again. But I did not have that much time to have it translated.

**The Chairman:** If you will read the statement, I am sure it will be translated that way and that will solve our problem.

**Mr. de Léry:** Thank you, sir.

Mr. Chairman, hon. members, you have before you the annual report of the Canada Deposit Insurance Corporation as it was tabled in Parliament earlier this week. I thought it would be helpful to the committee if I were to make some brief comments on the report, but first I will make a short statement to refresh the minds of members of the committee concerning the nature of the plan of deposit insurance established by the Canada Deposit Insurance Corporation Act and the manner in which the plan is administered by the corporation.

The plan of deposit insurance was established by the Canada Deposit Insurance Corporation Act, enacted in 1967. Its principal purpose is to ensure depositors in member institutions against loss to the extent of the limits established in the act.

All banks and federally incorporated trust and loan companies are required by statute to be members of the plan. Provincially incorporated trust and loan companies may, with the approval of the home province, apply for membership and, if approved by the corporation, may be accepted as members.

As matters now stand, all the provinces other than Quebec require their trust and loan companies to be members of a deposit insurance plan, except one province: P.E.I. permits, as an alternative, special deposits in a reserve in amounts determined by the regulatory authority. Quebec has its own plan of deposit insurance applicable to deposit-taking institu-

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 20 juin 1985

**Le président:** À l'ordre je vous prie.

Nous poursuivons nos audiences consacrées à *La Réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*.

Nous avons pour témoins ce matin William E. Kennett, président intérimaire de la Société d'assurance-dépôts du Canada, Charles C. de Léry, chef de la direction et M. J. P. Sabourin, administrateur en chef des opérations. Je constate que sont également présents MM. Humphrys et Hammond. Monsieur de Léry, vous avez je crois un exposé à nous faire. Voulez-vous prendre le relais?

**M. Charles C. de Léry (chef de la direction, Société d'assurance-dépôts du Canada):** Pour commencer, veuillez m'excuser si l'exposé que j'ai à vous présenter ce matin n'a pas été déposé en français. J'ignorais que j'aurais dû le faire. Excusez-moi donc, la chose ne se reproduira plus. Quoi qu'il en soit, je n'ai guère eu le temps de le faire traduire.

**Le président:** Contentez-vous de le lire, les interprètes nous donneront la version française de sorte que le problème ne se pose pas.

**M. de Léry:** Merci monsieur.

Monsieur le président, honorables députés, vous avez sous les yeux le rapport annuel de la Société d'assurance-dépôts du Canada tel qu'il a été déposé au Parlement au début de la semaine. J'ai pensé qu'il serait utile au Comité que je lui présente quelques rapides observations sur le rapport, mais je commencerai par rafraîchir la mémoire des députés du Comité en leur disant quelques mots au sujet de la nature du régime d'assurance-dépôts créé par la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada et la façon dont ce régime est administré par la Société.

Le régime d'assurance-dépôts a été institué par la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada promulguée en 1967. Elle a pour principal objectif d'assurer les déposants des établissements membres contre toute perte jusqu'à concurrence du plafond prévu par la loi.

Toutes les banques ainsi que les compagnies de prêts et de fiducie à charte fédérale sont tenues par la loi d'adhérer au régime. Les compagnies de prêt et de fiducie à charte provinciale peuvent, si leurs provinces respectives y consentent, demander à adhérer au régime et, si la Société y consent à son tour, elles peuvent en devenir membres.

Dans l'état actuel des choses, toutes les provinces à l'exception du Québec exigent de leurs compagnies de prêts et de fiducie qu'elles souscrivent à un régime d'assurance-dépôts. Une seule province, l'Île-du-Prince-Édouard, permet également à ces compagnies de garder des dépôts spéciaux en réserve jusqu'à concurrence des montants arrêtés par les

## [Texte]

tions active in that province. However, deposits taken in Quebec by banks and federally incorporated trust and loan companies are insured first by the CDIC rather than the Quebec plan. In the case of provincially incorporated trust and loan companies—Quebec or other provinces—the Quebec plan covers only deposits in Quebec.

The limit on insured deposits was set at \$20,000 per person per institution when the plan was started in 1967. This was increased to \$60,000 by an amendment to the act in 1983.

• 0950

The kinds of deposits that are insured are specified in the legislation. Briefly, the definition includes all demand deposits, all time deposits and debt instruments maturing in five years or less, and all notice deposits requiring a notice of five years or less. Foreign currency deposits and deposits not payable in Canada are not insured, nor are debt instruments payable to bearer.

The deposit insurance plan is financed by a premium levied on member institutions at the rate of 1/30 of 1% per annum on the insured deposits. The corporation has the authority to reduce premiums when it considers that the deposit insurance fund is adequate and also has the authority to make rebates on premium payments. Between 1972 and 1982 such reductions and rebates totalled \$109 million. But since 1983 members have been required to pay the regular premium. The premiums are paid in two instalments, on June 30 and December 31 of each year.

When the deposit insurance plan was established in 1967, initial financing of \$10 million was provided by the federal government. This amount, however, was repaid in 1977, and there are now no government funds in the corporation other than those borrowed from time to time from the Consolidated Revenue Fund. At year end no such loans were outstanding, but an amount of \$325 million was borrowed in early 1985 in connection with Pioneer Trust, Western Capital Trust, London Loan, and the CC Bank.

The deposit insurance plan is administered by the Canada Deposit Insurance Corporation, which is an agent of the Crown. It is managed by a board of directors of five. Four of these directors are the *ex officio* holders of the positions of Governor of the Bank of Canada, Deputy Minister of Finance, Superintendent of Insurance, and Inspector General of Banks. The chairman is appointed by the Governor General in Council for such term as may be specified in the appointment. The practice has been to appoint the chairman from outside the public service.

The first chairman, Mr. A. Rainville, was the retired general manager of the Montreal City and District Savings

## [Traduction]

pouvoirs réglementaires. Le Québec a pour sa part son propre régime d'assurance-dépôts qui s'applique aux établissements de cette province. En revanche, les dépôts acceptés au Québec par les banques et les compagnies de prêts et de fiducie à charte fédérale sont assurés par la Société d'assurance-dépôts plutôt que par le régime du Québec. Dans le cas des compagnies de prêts et de fiducie à charte provinciale—au Québec comme dans les autres provinces—le régime du Québec n'assure que les dépôts effectués au Québec.

La limite des dépôts assurés avait été fixée à 20,000\$ par personne et par établissement financier à l'instauration du régime en 1967. Ce plafond a été relevé à 60,000\$ par amendement législatif en 1983.

La loi spécifie les genres de dépôts assurés. En deux mots, cette définition comprend tous les dépôts à vue et à terme ainsi que tous les instruments de créance ayant une période de maturation d'au plus cinq ans, ainsi que tous les dépôts à vue à préavis de retrait d'au plus cinq ans. Les dépôts en devises étrangères ainsi que les dépôts non payables au Canada ne sont pas assurés, pas plus que les instruments de créance au porteur.

Le régime d'assurance-dépôts est financé par voie de primes perçues auprès des établissements membres à raison de 1/30 de 1 p. 100 par an sur le total des dépôts assurés. La Société est habilitée à réduire le taux de prime lorsqu'elle juge que la caisse d'assurance-dépôts est suffisante, et elle a également le pouvoir de consentir des escomptes au versement des primes. De 1972 à 1982, ces réductions et ces escomptes ont atteint 109 millions de dollars. Depuis 1983 toutefois, les membres ont été priés de payer leurs primes au taux normal. Ces primes sont payés en deux versements, le 30 juin et le 31 décembre de chaque année.

Lorsque le régime d'assurance-dépôts a été créé en 1967, le gouvernement fédéral avait fourni un financement de lancement de 10 millions de dollars. Ce montant a été remboursé en 1977, et, à l'heure actuelle, la société ne doit rien au gouvernement si ce n'est les fonds qu'elle emprunte à l'occasion au Fonds du revenu consolidé. À la fin de l'exercice, il ne restait aucun prêt en souffrance, mais 325 millions de dollars ont été néanmoins empruntés au début 1985 dans le cadre du renflouage de la *Pioneer Trust*, de la *Western Capital Trust*, de la *London Loan* et de la Banque commerciale du Canada.

Le régime d'assurance-dépôts est administré par la société d'assurance-dépôts du Canada, mandataire de la Couronne. Elle est administrée par un conseil d'administration de cinq personnes dont quatre sont désignées d'office: ce sont le gouverneur de la Banque du Canada, le sous-ministre des Finances, le surintendant des assurances et l'inspecteur général des banques. Le président du conseil est nommé par le gouverneur général en conseil et la durée de son mandat est précisé dans le décret de nomination. Le gouvernement a coutume de nommer un président qui ne fasse pas partie de la Fonction publique.

Le premier président, M. A. Rainville, était directeur général à la retraite de la Banque d'épargne de la ville et du



## [Text]

Bank. The second, Mr. G. Gingras, was a financial consultant based in Montreal. The third was Mr. J. Close, a retired senior Vice-President of the Royal Trust Company. The fourth was Mr. Robert De Coster, a chartered accountant and corporate executive with experience in the trust company business and extensive experience in senior positions in the Quebec public service. As you are no doubt aware, Mr. De Coster resigned effective May 31.

The corporation incidental to and in furtherance of its principal objects has authority to acquire assets from member institutions and to make or guarantee loans or advances to member institutions for the purpose of reducing a risk to the corporation or reducing or averting a threatened loss. Further, the corporation may make or guarantee a deposit with a member institution. It may also act as a curator of a bank and a liquidator or receiver of a member institution, and may advance funds for the purpose of paying claims against a member institution that is being liquidated. The corporation may, with the approval of the Governor in Council, borrow moneys from the Consolidated Revenue Fund, subject to a limit of \$1.5 billion—increased from \$500 million in 1983.

The act contemplates that the procedure to be followed by the corporation when it is required to meet an insurance claim consists of paying each depositor or making a transferred deposit equal to the amount insured to another member institution. When such a payment is made, the corporation becomes subrogated to all the rights of the depositor against the member institution for the amount of the deposit so discharged. A different method of meeting its insurance liabilities has been used in some cases, based on the authority to lend for the purpose of reducing or averting a threatened loss. In some of the cases that were dealt with in 1982 and 1983, the corporation believed that, by restricting the acceptance of new deposits and advancing funds to member institutions so that their deposit liabilities could be met as they matured, the costs to the corporation would be lower than under a liquidation. This procedure has not been used in later cases since it did not appear advantageous in the individual circumstances.

• 0955

The CDIC Act requires the Superintendent of Insurance to inspect federally incorporated trust and loan companies and the Inspector General of Banks to inspect banks. Both regulators are required to report on a yearly basis to the corporation on their findings. With regard to provincially incorporated members, the corporation has the power to inspect directly or to designate a person to examine provincial members. In practice the corporation has had the inspection of provincial members performed by the Department of Insurance where the incorporating province does not have adequate inspection service, but it has relied on the inspections performed by Ontario and Quebec with respect to member institutions incorporated in those provinces.

## [Translation]

district de Montréal. Le deuxième, M. G. Gingras, était un expert-conseil financier de Montréal. Le troisième, M. J. Close, était un premier vice-président à la retraite de la compagnie Trust Royal. Le quatrième, M. Robert De Coster, était comptable agréé et dirigeant d'entreprises, et il avait une vaste expérience du secteur des fiducies en plus d'avoir occupé des postes hauts placés dans la Fonction publique du Québec. Comme vous le savez sans doute, M. De Coster a donné sa démission en date du 31 mai.

Outre ces principaux objectifs, la société est habilitée à acquérir auprès des établissements membres certains actifs et à consentir ou garantir des prêts ou des avances aux établissements membres afin de réduire les possibilités de risque pour la société ou encore d'éviter une perte possible. Qui plus est, la société peut accepter ou garantir des dépôts auprès des établissements membres. Elle peut également servir de curateur pour une banque ainsi que de liquidateur ou de receveur pour un établissement membre, elle peut avancer des fonds afin d'acquitter des réclamations présentées à l'endroit d'un établissement membre en cours de liquidation. La société peut, avec l'aval du gouverneur en conseil, emprunter au Fonds du revenu consolidé jusqu'à concurrence de 1.5 milliard de dollars—un plafond relevé par rapport aux 500 millions de dollars de 1983.

Selon la loi, la procédure à suivre par la société lorsqu'elle est tenue d'honorer une réclamation au titre d'un dépôt assuré consiste à payer chaque déposant ou à verser un dépôt de transfert à un autre établissement membre, dépôt équivalent au montant assuré. Lorsque ce versement est effectué, la société reçoit par subrogation tous les droits que ledit déposant aurait à l'endroit de l'établissement membre jusqu'à concurrence du dépôt ainsi honoré. Dans certains cas, une autre méthode est utilisée qui procède du pouvoir qu'a la société de consentir des prêts afin de réduire ou d'éviter une perte possible. Dans certains des dossiers qui ont été réglés en 1982 et en 1983, la société était partie du principe qu'en limitant l'acceptation de nouveaux dépôts et en avançant des fonds aux établissements membres afin que leurs engagements en dépôts puissent être honorés à maturité, la société aurait moins à dépenser qu'en forçant une liquidation. Cette procédure n'a toutefois pas été utilisée ultérieurement car, dans les autres cas elle n'a pas semblé présenter les mêmes avantages.

La Loi sur la Société d'Assurance-dépôts du Canada exige du Surintendant des assurances qu'il procède à l'inspection des compagnies de prêt et de fiducie à charte fédérale et de l'Inspecteur général des banques qu'il procède à l'inspection des banques. Ces deux chargés de réglementation doivent faire rapport tous les ans à la société. En ce qui concerne les membres à charte provinciale, la société est habilitée à procéder elle-même à des inspections ou à désigner quelqu'un pour le faire. Dans la pratique, la société a toujours fait inspecter les membres à charte provinciale par le Département des assurances lorsque la province dans laquelle le membre a sa charte n'a pas de service d'inspection suffisant, mais la société s'est toutefois fiée au service d'inspection de l'Ontario

## [Texte]

The above completes the brief summary of the nature and administration of the plan of deposit insurance.

I would now like to make a few comments regarding the financial statement of the corporation as set forth in its latest annual report, which was tabled in Parliament on June 17, 1985. The statements set forth on pages 14, 15, 16 and 17 of the annual report show the assets and liabilities of the corporation, including the Deposit Insurance Fund, the income and expenses and the changes in financial position during the year.

The assets of the corporation at the end of 1984 totalled \$1.4 billion. The principal items are cash and treasury bills amounting to \$79 million, loans to member institutions amounting to \$1.1 billion and claims in respect of insured deposits amounting to \$201 million.

The cash and treasury bill item needs little comment. It is usually high at the end of the year since the payment of premiums is due on December 31.

The item shown as loans to member institutions, amounting to \$1.1 billion, represents the total advances made to enable member institutions that are now being wound down under agency agreements to meet their obligations as they fall due. These amounts were required over and above the funds received from the realization of assets. This item has increased somewhat during 1984 but will ultimately be reduced as assets are realized.

The amount of claims in respect of insured deposits, totalling \$201 million, represents claims against the estates of four member institutions placed in liquidation in 1984 or earlier: Astra Trust, AMIC Mortgage Investment Corporation, Seaway Trust and Northguard Mortgage.

Other items on the asset side are less important. The \$12 million of premiums and other cash receivable is primarily premiums due at the end of the year received in the first few days of 1985. The asset shown as mortgages represents those purchased from Astra Trust.

On the liabilities side, the noteworthy items are bank indebtedness, loans from member institutions, the general provision for loss and the Deposit Insurance Fund.

The item shown as bank indebtedness arose from the liquidation of Northguard. This item of \$22 million represents cheques not yet cleared at year end.

The loans from member institutions, amounting to \$954 million, represent funds advanced by the agents under agency agreements. In each case, the respective agent is a member institution of the corporation.

## [Traduction]

et du Québec pour les établissements membres qui ont une charte dans ces deux provinces.

Voilà donc qui termine ce bref exposé de la nature et de l'administration du régime d'assurance-dépôts.

J'aimerais maintenant vous faire quelques observations à propos des états financiers de la société tels qu'ils figurent dans le dernier rapport annuel déposé au Parlement le 17 juin 1985. Les états figurent aux pages 15, 16, 17 et 18 du rapport annuel et ils donnent le bilan de l'actif et du passif de la société, dont celui de la Caisse d'assurance-dépôts, ainsi que l'état des recettes et dépenses et l'évolution de l'assiette financière au cours de l'exercice.

À la fin de 1984, la société comptait un actif de 1.4 milliard de dollars. Cet actif est surtout constitué par l'encaisse et des bons du Trésor, soit de 79 millions de dollars, des prêts aux institutions membres, soit 1.1 milliard de dollars et des réclamations reliées aux dépôts assurés, soit 201 millions de dollars.

L'encaisse et les bons du Trésor sont deux rubriques qui se passent de commentaires. Le bilan à ce titre est généralement élevé à la fin de l'exercice, étant donné que les primes doivent être versées pour le 31 décembre.

À la rubrique «prêts à des institutions membres», le chiffre de 1.1 milliard de dollars représente le total des avances consenties aux institutions membres en voie de liquidation en vertu d'accord de représentation afin de leur permettre d'honorer leurs engagements lorsque ceux-ci arrivent à échéance. Ces montants viennent s'ajouter aux fonds provenant de la réalisation des avoirs. Ce poste a quelque peu augmenté en 1984 mais, à mesure que les avoirs seront réalisés, il va progressivement diminuer.

Le total des réclamations relatives aux dépôts assurés, soit 201 millions de dollars, représente les réclamations à l'endroit des quatre institutions membres mises en liquidation en 1984 ou auparavant, soit l'*Astra Trust*, l'*AMIC Mortgage Investment Corporation*, la *Seaway Trust* et la *Northguard Mortgage*.

Les autres rubriques de l'actif sont moins importantes. Le chiffre de 12 millions de dollars de primes et autres comptes à recevoir représente principalement les primes dues à la fin de l'exercice mais reçues seulement pendant les premiers jours de 1985. La rubrique intitulée «prêts hypothécaires» représente les hypothèques rachetées à l'*Astra Trust*.

Du côté du passif, les rubriques sont la dette bancaire, les emprunts auprès d'institutions membres, la provision générale pour perte et le Fonds d'assurance-dépôts.

La rubrique «dette bancaire» est le produit de la liquidation de la *Northguard*. Ce poste de 22 millions de dollars représente les chèques qui n'avaient pas encore été honorés à la fin de l'exercice.

Les emprunts obtenus auprès d'institutions membres, 954 millions de dollars, représentent les fonds avancés par les agents aux titres des accords de représentation. Dans chacun des cas, l'agent en question est un établissement membre de la société.



## [Text]

The general provision for loss of \$1.25 billion is an updated estimate. The actual amount will not be known until a substantial number of assets are realized and liabilities are repaid. However, an estimate was made of the losses that the corporation will experience as respects all insolvent member institutions, including the three recent liquidations. The amount has increased substantially since 1983 and a word of explanation is in order.

• 1000

The corporation recorded a general provision for loss of \$605 million in 1983. The provision consisted of the aggregate of the deficits of the insolvent members as estimated at the end of 1983 by the respective agents. An additional provision for loss of \$600 million was recorded in 1984, made up as follows: first, increased deficits of \$140 million as reported by the agents; second, future projected losses of \$330 million projected up to the end of the respective agreements; and third, the estimated net loss of \$130 million for the three liquidations in 1985. If interest rates fall or if the value of the remaining assets improves, the loss will be less.

The Deposit Insurance Fund at the beginning of 1983 totalled \$253 million. However, due to the events encountered during that year, the fund went into a deficit position of \$332 million. In the annual report on page 16, you will find a detailed statement of the fund indicating a deficit of \$871 million. It is recognized that it is not a healthy or comfortable situation for the corporation to have such a deficit in the Deposit Insurance Fund. However, the corporation has an assured annual premium income of some \$55 million. Further, the corporation has unused borrowing capacity of \$1,175 million from the Consolidated Revenue Fund and therefore has adequate resources available to meet future obligations. However, the ongoing costs of financing and operation are now in excess of the expected premium income, and it will be necessary to increase the level of premiums in order to cover these costs and begin to make some progress in rebuilding the Deposit Insurance Fund. The Wyman report, which has just been tabled, addresses this issue amongst other things.

You will note from the financial statements that the corporation is taxable. Income tax is based on investment income less operating expenses. Premiums are not treated as taxable income, and as an offset, net claim payments are not treated as expenses. Under existing conditions, we think this method of taxation should be re-examined. The corporation is having the matter studied by tax consultants.

Mr. Chairman, it might be appropriate to add a brief comment concerning the actual claims that have occurred under the deposit insurance plan. Until 1983 there were only four insolvencies, involving little loss to the corporation with the exception of District Trust, where the provision for loss is estimated at \$18 million. In 1983, however, things changed

## [Translation]

La provision générale pour perte, 1.25 milliard de dollars, est une estimation courante. Le chiffre réel ne sera connu que lorsqu'un nombre important d'avoirs auront été réalisés et lorsque les engagements correspondants auront été remboursés. Nous avons toutefois procédé à une estimation des pertes que devra subir la société eu égard aux établissements membres insolubles, y compris les trois dernières mises en liquidation. Ce chiffre a augmenté considérablement depuis 1983 et quelques explications s'imposent donc ici.

La société a enregistré une provision générale pour perte de 605 millions de dollars en 1983. Cette provision représente le total des passifs des membres insolubles comme l'avaient calculé à la fin de 1983 leurs agents respectifs. Une provision supplémentaire pour perte de 600 millions de dollars a été enregistrée en 1984, et elle se présente comme suit: tout d'abord, un passif accru de 140 millions de dollars signalé par les agents; en second lieu, des pertes prévues de l'ordre de 330 millions de dollars jusqu'à la fin des ententes respectives; en troisième lieu, une perte nette estimée à 130 millions de dollars pour les trois liquidations de 1985. Si les taux d'intérêt diminuent ou si la valeur de l'actif restant augmente, cette perte sera évidemment moindre.

Au début de 1983, le Fonds d'assurance-dépôts totalisait 253 millions de dollars. Toutefois, en raison des événements de l'année, le fonds s'est trouvé en déficit de 332 millions de dollars. Dans notre rapport annuel, en page 17, vous trouverez un bilan détaillé du fonds qui révèle un déficit de 871 millions de dollars. Nous admettons qu'il n'est ni sain, ni souhaitable que la société accuse un tel déficit au chapitre du Fonds d'assurance-dépôts. Mais la société peut compter sur des recettes de quelque 55 millions de dollars attribuables aux primes annuelles. En outre, elle compte un pouvoir d'emprunt non utilisé de 1,175 millions de dollars auprès du Fonds du revenu consolidé, et elle a donc de quoi honorer ses engagements futurs. Quoi qu'il en soit, les frais de financement et d'exploitation actuels dépassent pour l'instant le niveau des recettes prévues, et il nous faudra donc relever le niveau des primes afin de couvrir nos frais et de commencer à regarnir le Fonds d'assurance-dépôts. Le rapport Wyman qui vient d'être déposé en parle d'ailleurs.

Vous remarquerez dans les états financiers que la société est assujettie à l'impôt. L'impôt sur le revenu est calculé en fonction du revenu d'investissement moins les frais d'exploitation. Les primes ne sont pas considérées comme un revenu imposable et, en corollaire, les réclamations payées ne sont pas non plus considérées comme dépenses admissibles. Dans la situation actuelle, nous estimons que cette méthode d'imposition mériterait d'être réexaminée. La société a d'ailleurs soumis la question à des fiscalistes-conseils.

Monsieur le président, je pourrais utilement ajouter quelques mots à propos des réclamations que nous avons reçues au titre du régime d'assurance-dépôts. Jusqu'en 1983, nous n'avons enregistré que quatre cas d'insolvabilité, qui n'avaient fait subir que peu de pertes à la société, exception faite toutefois de la *District Trust*, pour laquelle la provision pour



## [Texte]

dramatically, and the following is a brief history and update on the problem companies.

In Crown Trust, the assets totalled \$975 million and were generally sound except for a few very large loans made after control changed in late 1982. Control was seized and assets were frozen by Ontario authorities, and the corporation agreed to advance funds to enable insured deposit liabilities to be met as they came due while a solution was sought. Efforts to sell the company were unavailing since there was no co-operation from the controlling shareholder.

Liquidation was considered, but because of the generally sound quality of the assets, the volume of trust business and other relevant circumstances, it was considered that it would be cheaper for the corporation to arrange for another trust company to run off the assets and liabilities, with the corporation putting up funds as needed to supplement those arising from realization of Crown's assets. Bids were sought from other companies and the most favourable bid, that of Central Trust, was chosen. Ontario sought and obtained special legislation to validate the agency arrangement. In any such arrangement it is necessary to meet all liabilities, not only insured liabilities; otherwise, the uninsured creditors would end up with only the worst assets and so would insist on a liquidation.

Although there was a significant volume of uninsured deposits—\$242 million out of \$923 million—the corporation considered that as compared with a liquidation, the saving in costs from a better realization of assets and lower administration costs under an agency agreement, together with commissions received from the agent for a chance to convert the deposit and trust business to its own account, would more than offset the cost to the corporation of covering losses to the uninsured creditors. Furthermore, disputes about asset values did not have to be settled at the onset, but could be settled by actual sale. In addition, savings in financing costs would be made, since it was not necessary to pay off all the insured deposits—\$681 million—at a stroke.

The arrangement with Central Trust as the agent is still in place. Net assets have been reduced to \$404 million and remaining deposits are \$170 million as at April 30, 1985. We are estimating an eventual loss of approximately \$74 million.

In the case of Seaway Trust, the amount of uninsured liabilities was very small—\$4 million out of \$285 million—and it was expected that the assets would not be easily saleable.

## [Traduction]

perte est évaluée à 18 millions de dollars. Mais en 1983, les choses ont changé du tout au tout et voici donc pour suivre un bref aperçu de la situation actuelle des compagnies en difficulté.

Dans le cas de la *Crown Trust*, l'actif totalisait 975 millions de dollars et avait en règle générale une assiette saine exception faite de quelques très gros prêts consentis après la passation du contrôle à la fin de 1982. Les pouvoirs ont pris le contrôle de la compagnie et ont gelé tous ses actifs. La société a consenti à avancer des fonds à cette compagnie pour lui permettre d'honorer ses engagements aux dates dues dans le cadre des dépôts assurés pendant que l'on s'efforçait de trouver une solution au problème. Les efforts déployés pour vendre la compagnie ont été vains puisque l'actionnaire majoritaire n'a fait preuve d'aucune coopération à cet égard.

La liquidation a été envisagée mais, compte tenu de l'assiette relativement saine de l'actif, du volume des transactions en fiducie et d'autres circonstances pertinentes, nous avons conclu qu'il serait moins coûteux pour la société de demander à une autre compagnie de fiducie de clôturer graduellement l'actif et le passif de la compagnie, la Société d'assurance-dépôts, quant à elle, avançant les fonds nécessaires pour venir compléter le produit de la réalisation des actifs de la *Crown*. Nous avons demandé à d'autres compagnies de faire des soumissions et l'offre la plus intéressante, celle du *Trust Central*, a été retenue. L'Ontario a demandé et obtenu l'adoption d'une loi spéciale pour valider cet accord de représentation. Dans les cas de ce genre, en effet, il faut que tous les engagements soient honorés et pas seulement les engagements assurés, sinon les créanciers non assurés ne pourraient compter que sur l'actif le plus douteux pour entrer dans leur fonds et exigeraient par conséquent une liquidation.

• 1005

Même si le volume des dépôts non assurés était considérable, soit 242 millions de dollars sur 923 millions de dollars, la société a été d'avis que par, rapport à une liquidation, les économies découlant d'une meilleure réalisation des éléments d'actif et de coûts d'administration moindres en vertu d'un accord de représentation, ajoutées aux commissions reçues de la compagnie mandataire pour la possibilité d'intégrer à ses propres opérations les dépôts et les comptes de fiducie en cause, compensaient largement les pertes au titre des créanciers non assurés. En outre, les désaccords sur la valeur des éléments d'actif n'avaient pas à être réglés dès le départ, mais pouvaient attendre l'étape de la vente. Enfin, il y avait des économies au niveau des coûts de financement, puisqu'il n'était pas nécessaire de rembourser tous les dépôts assurés, soit 681 millions de dollars, d'un même coup.

L'accord passé avec la compagnie du *Trust Central* pour qu'elle soit compagnie mandataire tient toujours. L'actif net a été réduit à 404 millions de dollars et le solde des dépôts est de l'ordre de 170 millions de dollars au 30 avril 1985. Nous nous attendons à une perte finale d'environ 74 millions de dollars.

Dans le cas de la *Seaway Trust*, le montant du passif non assuré était minime, soit 4 millions de dollars sur 285 millions de dollars, et on pensait que la revente des éléments d'actif se

## [Text]

Consequently it was thought than an agency arrangement would be favourable as compared with a liquidation. There was co-operation from the controlling shareholder and arrangements were made for the Midland Bank of Canada to take control. Later it appeared that the assets were worse than expected, and when interest rates began to fall there was a clear advantage to liquidating the company. This was done in 1984 and the remaining \$150 million in deposits were paid off. Remaining net assets amount to \$136 million as at March 31, 1985. The corporation has provided a provision for loss of \$184 million.

Seaway Mortgage, a wholly owned subsidiary of Seaway Trust, was handled in the same way initially. This company is still being run off. Remaining net assets are \$20 million as at March 31, 1985, and outstanding deposit liabilities are \$29 million. The uninsured liabilities were \$11 million out of \$112 million. The provision for loss is estimated at \$89 million.

In the case of Greymac Trust, uninsured liabilities were \$16 million out of \$99 million. Arrangements were made for Standard to act as an agent for the Ontario Registrar to run off the business. Remaining net assets are \$73 million as at March 31, 1985, and deposits outstanding are \$23 million. Provision for loss is estimated at \$210 million.

Greymac Mortgage had \$119 million of deposit liabilities, of which \$3 million was uninsured. There was no co-operation from the controlling shareholder, so a court order was sought to appoint Standard Trust as receiver under an agency-type arrangement. Before recommending Standard, the corporation sought and considered bids from other companies. Net assets remaining have an estimated value of \$55 million as at March 31, 1985, and outstanding deposits are \$37 million. The estimated provision for loss is \$139 million.

In the case of Fidelity Trust, the total deposit liabilities were \$736 million, of which approximately 6% were uninsured, and its losses were not expected to be heavy. Consequently bids were sought with the co-operation of the company for an agency run-off. First City Trust submitted the most favourable bid and a run-off arrangement was made. Net assets remaining amount to \$233 million as at April 30, 1985, and liabilities are \$152 million. The losses here are much heavier than expected because of concentrations of real estate loans and property in Alberta. The provision for loss is estimated at \$373 million.

AMIC was a small mortgage investment company that had been under the control of federal regulatory authorities since 1979. Efforts to sell the company or find new capital were unavailing and it was put into liquidation in 1983. All liabili-

## [Translation]

révélerait difficile. On a donc opté pour un accord de représentation plutôt que pour une liquidation. Il y a eu coopération de la part de l'actionnaire majoritaire, et des dispositions ont été prises avec la banque Midland (Canada) pour qu'elle prenne le contrôle des opérations. Plus tard, lorsque les éléments d'actif se sont révélés pires que prévu et que les taux d'intérêt ont commencé à baisser, il est apparu clairement que la liquidation de la compagnie était préférable. La compagnie a donc été liquidée en 1984 et le solde des dépôts de 150 millions de dollars a été remboursé. L'actif net restant est de l'ordre de 136 millions de dollars au 31 mars 1985. La société avait une réserve pour pertes de 184 millions de dollars.

La Corporation d'hypothèques Seaway, une filiale à part entière de *Seaway Trust*, a été traitée de la même façon au départ. Cette compagnie fait toujours l'objet d'une réduction progressive de ses opérations. L'actif net restant est de 20 millions de dollars au 31 mars 1985 et le passif dépôts restant est de 29 millions de dollars. Le passif non assuré est de 11 millions de dollars sur un total de 112 millions de dollars. La réserve pour pertes est établie à 89 millions de dollars.

Dans le cas de *Greymac Trust*, le passif non assuré était de 16 millions de dollars sur 99 millions de dollars. Des dispositions ont été prises avec la *Standard* pour qu'elle agisse en tant que compagnie mandataire au nom du registraire de l'Ontario en vue de réduire progressivement les opérations. L'actif net restant est de 73 millions de dollars au 31 mars 1985 et les dépôts restants sont de l'ordre de 23 millions de dollars. La réserve pour pertes est établie à 210 millions de dollars.

La *Greymac Mortgage* avait un passif dépôts de 119 millions de dollars, dont 3 millions de dollars n'étaient pas assurés. Il n'y a pas eu de coopération de la part de l'actionnaire majoritaire, de sorte qu'une ordonnance du tribunal a été nécessaire pour faire nommer la compagnie *Standard Trust* receveur sous le couvert d'un accord semblable à un accord de représentation. Avant de recommander la *Standard*, la société a examiné les offres d'autres compagnies. L'actif net restant est évalué à 55 millions de dollars au 31 mars 1985 et le passif dépôts est de l'ordre de 37 millions de dollars. La réserve pour pertes a été établie à 139 millions de dollars.

Dans le cas de la société de fiducie Fidélité, le passif dépôts était de l'ordre de 736 millions de dollars, dont 6 p. 100 environ n'étaient pas assurés, et les pertes s'annonçaient lourdes. Avec la coopération de la compagnie, un appel d'offres a donc été lancé en vue d'une réduction progressive des opérations sous le couvert d'un accord de représentation. C'est la *First City Trust* qui a présenté l'offre la plus favorable, et un accord de réduction progressive a été conclu. L'actif net restant est de 233 millions de dollars au 30 avril 1985 et le passif s'établit à 152 millions de dollars. Les pertes sont plus lourdes que prévu à cause de concentrations de prêts hypothécaires et de propriétés en Alberta. La réserve pour pertes a été établie à 373 millions de dollars.

L'Amic est une petite compagnie d'hypothèques qui était sous la réglementation fédérale depuis 1979. Comme les efforts en vue de la vendre ou de trouver de nouveaux capitaux n'ont rien donné, elle a été mise en liquidation en 1983. Tout le



## [Texte]

ties were insured and have been paid. Our estimated provisions for losses is \$19 million.

• 1010

Later cases, Northguard in 1984, Pioneer in 1985, London Loan, 1985, Western Capital Trust, 1985, were put into liquidation. It did not appear in any of these cases that an agency type of agreement would have any advantage for the corporation. Estimated current losses in these cases total \$144 million.

Mr. Chairman, the above comments are put forward as an explanation of the financial statement of the corporation in addition to the notes already included in the report. My associates and I will do our best to respond to any questions the members may have.

**The Chairman:** I will open up the questioning. First of all, thank you for your report. I was wondering if I could ask you two or three questions on your report. Is there a copy of the letter of Mr. de Coster's resignation available?

**Mr. William E. Kennett (Acting Chairman, Canada Deposit Insurance Corporation):** Mr. Chairman, that letter was sent to the Minister of State Finance. I presume she would have that.

**The Chairman:** All right, I will ask her for her assistance. I was just wondering what the reasons were.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, I think the reasons are indicated in his part of the report. What he says in the last paragraph of his statement—the chairman's overview in the annual report—is as follows:

Anxious to reduce considerably his post-retirement activities, the undersigned indicated to the government, at the end of 1984, his intention to retire from the Chairmanship of the corporation's Board of Directors during the spring. At the same time he assured the Minister of his complete ongoing co-operation.

I think that is a fair summary, Mr. Chairman.

When Mr. De Coster came aboard, up until that point of time the chairman's responsibility was certainly not arduous. There were perhaps six or seven meetings a year. The corporation was smoothly running, with very few problems. Mr. De Coster entered at what proved for the corporation to be a particularly interesting period, and the result was that he found himself being, instead of a part-time chairman, and the position is part-time, almost fully occupied. This was more than he had banked on as a retiree. He had, as well, other obligations to other institutions and corporations and he simply has found the burden excessive over the last two and a half years. Finally, at the end of 1984 he notified the Minister of his intention to resign, and did so at the end of May this year.

**The Chairman:** You are borrowing money, part of it from the Consolidated Revenue Fund. What are you paying the Consolidated Revenue Fund for your money?

## [Traduction]

passif était assuré et a été remboursé. Notre réserve pour pertes était établie à 19 millions de dollars.

Plus tard, la *Northguard* en 1984, la *Pioneer* en 1985, la *London Loan* en 1985 et la compagnie de fiducie *Western Capital* en 1985 ont été mises en liquidation. Dans tous ces cas, un accord de type accord de représentation ne semblait pas présenter d'avantages pour la société. Les pertes prévues s'établissent actuellement à 144 millions de dollars au total.

Monsieur le président, les observations qui précèdent ont été fournies à titre d'explication du bilan, au même titre que les notes qui se trouvent dans le rapport annuel de la société. Mes collègues et moi-même nous ferons maintenant un plaisir de répondre aux questions des membres du Comité.

**Le président:** Je vais commencer. D'abord, merci de votre rapport. J'ai deux ou trois questions à son sujet. Y a-t-il une copie de la lettre de démission de M. de Coster quelque part?

**M. William E. Kennett (président suppléant, Société d'assurance-dépôts du Canada):** Monsieur le président, la lettre a été envoyée à la ministre d'État aux Finances. Je suppose qu'elle l'a encore.

**Le président:** Je m'informerai donc auprès d'elle. Je m'interrogeais au sujet des raisons de cette démission.

**M. Kennett:** Les raisons sont indiquées dans le rapport. Dans le dernier paragraphe de sa rétrospective, dans le rapport annuel, le président notait ce qui suit:

Soucieux de réduire sensiblement ses activités «post-retraite», le soussigné a informé le gouvernement, à la fin de 1984, qu'il avait l'intention d'abandonner la présidence du conseil d'administration de la société au cours du printemps, assurant toutefois le ministre de sa collaboration entière et continue.

Je pense que c'est assez révélateur, monsieur le président.

Au moment où M. de Coster a assumé ses responsabilités, la tâche du président était loin d'être aussi ardue que maintenant. Il y avait peut-être six ou sept réunions par année. La société fonctionnait très bien, il n'y avait pas de problèmes. M. De Coster est entré en fonction à un moment où les choses devenaient particulièrement intéressantes pour la société. Plutôt que de se retrouver avec un poste à temps partiel, comme il aurait pu s'y attendre, il s'est trouvé à travailler presque à plein temps. Il n'avait prévu rien de tel pour sa retraite. Par ailleurs, il avait des obligations vis-à-vis d'autres institutions et sociétés. Au cours des deux dernières années et demie en particulier, il trouvait le fardeau très lourd. C'est ainsi qu'à la fin de 1984, il a avisé le ministre de son intention de démissionner. Il l'a fait en mai de cette année.

**Le président:** Vous empruntez une partie de votre argent au Fonds de revenu consolidé. Qu'est-ce que vous payez au Fonds du revenu consolidé?



[Text]

**Mr. de Léry:** The exact rates I do not have with me, but the rates vary from 9.25% and 9.5% to about 10-something per cent. I could get them.

**The Chairman:** Are you borrowing at the bank rate or are you borrowing at the T-bill rate? There must be a factor there. Has anybody got an idea of that?

**Mr. J.P. Sabourin (Chief Operating Officer Canada Deposit Insurance Corporation):** It is a formula we are given by the Department of Finance, which is the cost of funding to Crown corporations.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, we are a Crown corporation, and the cost of funding to Crown corporations is based on the government's own borrowing costs. I think for short-term borrowing it is the government's borrowing costs for instruments with terms of less than three years, and there is a formula based on that.

**The Chairman:** That rate of interest then is considerably less than you are paying to the market for money, is it not?

**Mr. de Léry:** It is, yes.

**The Chairman:** Have you examined the report by Mr. Wyman? He wonders why you do not borrow all your money from the government, because effectively right now it is the government that is putting it up. In other words, you are not borrowing on security or the covenant of CDIC, I am sure; you are borrowing on the covenant of the Government of Canada to repay the debt. So why are you not borrowing all of it from the Consolidated Revenue Fund, since the Consolidated Revenue Fund is really putting up the security? And why are we paying extra interest for this money?

• 1015

**Mr. de Léry:** Could I ask Mr. Humphrys to reply to that?

**Mr. Richard Humphrys (Consultant to the Committee):** Mr. Chairman, borrowing from other sources, or, as the report says, the advances by agents on behalf of the CDIC, were part of the agency run-off arrangements that were made in 1983. In seeking the best possible arrangement for the run-off, the industry was canvassed and bids were sought from other trust companies that expressed some interest in taking on the task.

The agreements, as they were entered into, involved a number of factors. They involved expense of administration; the bidder had to indicate what kind of expense charges he would make for administering the assets and the liabilities. It involved considerations of commissions that the agent would pay for the ability to convert the customers of the terminated institution into his own company. It involved considerations of the staff, of disposal of branch offices and fixed assets; and also of financing the necessary assets to meet the liabilities as they emerged.

[Translation]

**M. de Léry:** Je n'ai pas les taux exacts en main, mais ils varient de 9.25 p. 100 et 9.5 p. 100 à 10 p. 100 ou un peu plus? Je puis les obtenir pour vous.

**Le président:** Vous empruntez au taux de la banque ou au taux des bons du trésor? Il doit y avoir un critère. Quelqu'un doit le savoir.

**M. J.P. Sabourin (administrateur en chef des Opérations, Société d'assurance-dépôts du Canada):** La formule nous est soumise par le ministère des Finances, c'est le coût du financement pour les sociétés de la Couronne.

**M. Kennett:** Nous formons une société de la Couronne, monsieur le président, et le coût de financement des sociétés de la Couronne se fonde sur les propres coûts d'emprunt du gouvernement. Pour les prêts à court terme, ce sont les coûts d'emprunt du gouvernement pour les effets ayant une échéance de moins de trois ans. La formule est établie à partir de cette base.

**Le président:** C'est quand même un taux d'intérêt qui est considérablement moindre que sur le marché, n'est-ce pas?

**M. de Léry:** En effet.

**Le président:** Avez-vous examiné le rapport Wyman? Il se demande pourquoi vous n'empruntez pas tout votre argent au gouvernement, parce qu'après tout c'est le gouvernement qui vous appuie. En d'autres termes, vous n'empruntez pas sur des garanties ou au nom de la Société d'assurance-dépôts du Canada, vous empruntez au nom du Gouvernement du Canada qui s'engage à rembourser. Dans ce cas, pourquoi n'empruntez-vous pas tout votre argent au Fonds du revenu consolidé? De toute façon, c'est le Fonds du revenu consolidé qui constitue votre garantie. Pourquoi payez-vous un taux d'intérêt plus élevé que vous n'avez à le faire?

**M. de Léry:** Puis-je demander à M. Humphrys de répondre à cette question?

**M. Richard Humphrys (conseiller auprès du Comité):** Monsieur le président, les emprunts d'autres sources, ou, selon les termes du rapport, les avances des compagnies mandataires au nom de la Société d'assurance-dépôts du Canada, faisaient partie des accords de réduction progressive des opérations et de représentation conclus en 1983. En vue d'en arriver aux conditions les plus avantageuses possibles pour la réduction progressive des opérations, l'industrie a été sondée et un appel d'offres a été lancé auprès d'autres compagnies de fiducie intéressées à reprendre en main les affaires.

Les accords conclus tenaient compte d'un certain nombre de facteurs. Il y avait d'abord les frais d'administration. La compagnie qui soumettait l'offre devait indiquer ce qu'elle exigeait pour administrer l'actif et le passif. Il y avait des commissions à verser par la compagnie mandataire pour reprendre les clients de l'institution faisant l'objet de la réduction. Il y avait des considérations telles que le personnel, la vente des succursales et des immobilisations. Il y avait enfin la question du financement de l'actif nécessaire pour couvrir le passif au fur et à mesure où il était découvert.

**[Texte]**

This was all put into the package, and bids were sought on that basis. It was part of the bidding process and the attractiveness of the arrangement to the bidders to be able to advance some funds with a CDIC guarantee. It was also advantageous to the CDIC, because, at the time, the volume of funds that was needed to handle all these cases at once was very large, and the CDIC did not want to exhaust its borrowing capacity from the government, which then was set at \$500 million, in dealing with those cases, because it always had to keep in mind that there might be other cases showing up and they did not have the authority to borrow generally in the market, except through this particular arrangement that was involving a package deal with the agency run-off.

**The Chairman:** Categorically, Mr. Humphrys, this minimized the government's deficit; it minimized the government's borrowing requirements; it minimized a horrible financial position of the government, and looked better politically. Is that a fair statement?

**Mr. Humphrys:** I think I could not comment on that statement. But it did reduce the demand that CDIC would otherwise have made on the Consolidated Revenue Fund.

**The Chairman:** Even though essentially after the bill was passed, I believe in March, 1983, if I recall correctly, increasing the borrowing capacity to \$1.5 billion, we have never got close to that, so we could have borrowed it all from the government, conceivably, if the government had wanted to do it that way.

**Mr. Humphrys:** The nature of those agreements, once they were entered into, they ran until the end of 1988, which was the estimated time that all the liabilities would have been discharged. So I think it is doubtful now that the CDIC can go back and replace that borrowing from borrowing from the Consolidated Revenue Fund.

**The Chairman:** What is the average cost of that borrowing?

**Mr. de Léry:** It is prime plus a quarter.

**The Chairman:** Whose prime?

**Mr. de Léry:** The bank's prime.

**The Chairman:** Oh, bank prime! In other words, the Government of Canada is paying commercial bank prime plus a quarter to borrow money in this particular case when the Government of Canada today will probably borrow money for possibly 9.2%. So it is going to be paying 10.75% right now.

**Mr. Humphrys:** I think that is correct, Mr. Chairman.

**The Chairman:** And we have nearly a billion dollars borrowed at 10.75% when we should be borrowing it at considerably less. Is that the situation?

**Mr. de Léry:** That is the situation, yes.

**Mr. Humphrys:** I should say, Mr. Chairman, that the financial arrangements I described were part of the bidding package. If the ...

**[Traduction]**

Ces facteurs ont été réunis dans une proposition globale, et un appel d'offres a été lancé. Il fallait que la proposition puisse attirer des offres pour des avances de fonds avec la garantie de la Société d'assurance-dépôts du Canada. La formule était également avantageuse pour la Société d'assurance-dépôts du Canada puisque les fonds qui auraient été nécessaires pour pouvoir faire face à tous ces cas en même temps étaient considérables. La Société d'assurance-dépôts du Canada ne voulait pas aller à la limite de son pouvoir d'emprunt auprès du gouvernement, laquelle était fixée à 500 millions de dollars à l'époque. Elle devait être en mesure de faire face aux autres cas qui surviendraient. Elle n'avait pas de pouvoir d'emprunt sur le marché privé de façon générale, sauf par l'intermédiaire de ses accords particuliers qui lui permettaient de faire une proposition globale à une compagnie mandataire en vue de la réduction progressive des opérations des compagnies touchées.

**Le président:** En termes directs, monsieur Humphrys, c'est une formule qui permettait au gouvernement de réduire son déficit au minimum. Le gouvernement devait emprunter moins, sa position financière horrible n'était pas aggravée et c'était politiquement plus acceptable. C'est bien cela?

**M. Humphrys:** Je ne peux me prononcer sur ce jugement. Le fait est que la formule permettait de réduire la demande de fonds de la Société d'assurance-dépôts du Canada auprès du Fonds du revenu consolidé.

**Le président:** Après l'adoption de la loi, en mars 1983, si je me souviens bien, portant votre pouvoir d'emprunt à 1.5 milliards de dollars, vous auriez pu emprunter tout au gouvernement, si le gouvernement vous l'avait permis. En fait, vous êtes restés très loin de cette limite.

**M. Humphrys:** Les accords devaient rester en vigueur jusqu'en 1988, soit le moment où l'on s'attendait que le passif soit remboursé. Il est peu probable maintenant que la Société d'assurance-dépôts du Canada puisse revenir en arrière et remplacer ses emprunts par des emprunts au Fonds du revenu consolidé.

**Le président:** Quel est le coût moyen de ces emprunts?

**M. de Léry:** Le taux préférentiel plus un quart.

**Le président:** Quel taux préférentiel?

**M. de Léry:** Le taux préférentiel de la banque.

**Le président:** Le taux de la banque! En d'autres termes, le gouvernement du Canada, dans le cas de la Société, paie le taux préférentiel commercial de la banque plus un quart pour emprunter, alors que normalement il paie autour de 9.2 p. 100. Dans le cas de la société, il paie environ 10.75 p. 100.

**M. Humphrys:** C'est à peu près juste, monsieur le président.

**Le président:** Nous empruntons presque 1 milliard de dollars à un taux de 10.75 p. 100 alors que nous devrions payer beaucoup moins. C'est bien cela?

**M. de Léry:** En effet.

**M. Humphrys:** Les dispositions dont j'ai parlé, monsieur le président, faisaient partie d'une proposition globale. Si ...



[Text]

**The Chairman:** Oh, is there a requirement then to continue to borrow at this rate?

**Mr. Humphrys:** Yes. In those agreements with the agent, yes.

**The Chairman:** There is a requirement to borrow from them at prime plus a quarter?

**Mr. Humphrys:** It is part of the run-off agreement that was made in 1983, yes. It was all involved in the bidding package; and had other financial arrangements been made, then the other parts of the bid would have been changed in the sense of charge for expenses or commission for the privilege of converting this business. So one has to look at the whole agreement as a package.

• 1020

**The Chairman:** You then think that the trust companies thought this was a good deal to be able to lend to the government at a prime plus one-quarter—I guess they would—and you felt that this way we got a better deal in terms of the management arrangements.

**Mr. Humphrys:** That was the view at the time, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Clearly it has not worked out that way.

**Mr. Humphrys:** Interest rates have fallen, yes; but one has to make the decision on the circumstances at the time and at the time it seemed to be a favourable arrangement for the CDIC.

**The Chairman:** At the time, the prime was at least 2% above the government's cost of funds.

**Mr. Humphrys:** The other aspects of those agency run-off agreements would have been quite different had the financing privilege not been part of them.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, as Mr. Humphrys has mentioned and as Mr. de Léry has mentioned, these contracts were in fact bid for and the best bids were taken in every circumstance. We were looking for cost-effective arrangements. At that stage, having suddenly found ourselves in a radically different situation and with enormous demands on the corporation... Remember that at that stage, and as this whole process was initiated, our borrowing authority was \$500 million. It became \$1.5 billion...

**The Chairman:** In March of 1983.

**Mr. Kennett:** That is right.

**The Chairman:** Before most of the money had to be put up.

**Mr. Kennett:** That is right, but we were planning in advance of that, and furthermore we were not confident that \$1.5 billion would be adequate in the circumstance. In fact, the outstandings...

**The Chairman:** The fact is that up till this year you have not borrowed anything from the Consolidated Revenue Fund. As a matter of fact, the former government directed you to borrow it all from the market.

[Translation]

**Le président:** Il faut continuer d'emprunter à ce taux?

**M. Humphrys:** Dans le cadre des accords avec les compagnies mandataires, oui.

**Le président:** Il faut emprunter à ces compagnies au taux préférentiel plus un quart?

**M. Humphrys:** Dans le cadre des accords de réduction progressive des opérations conclu en 1983. Ce taux faisait partie de la proposition globale. S'il avait été autre, les frais d'administration ou les commissions auraient été rajustées en conséquence. Il faut tenir compte du fait que la proposition était globale.

**Le président:** Les compagnies étaient heureuses de prêter au gouvernement au taux préférentiel plus un quart et acceptaient de réduire en conséquence leur taux d'administration. C'est ce que vous voulez dire.

**M. Humphrys:** C'est ça, monsieur le président.

**Le président:** Le résultat n'a pas été celui qu'on avait prévu.

**M. Humphrys:** Il est vrai que les taux d'intérêt ont baissé depuis, mais il fallait prendre une décision selon la situation à l'époque. A ce moment-là, c'est ce qui semblait l'accord le plus avantageux pour la société d'assurance-dépôts du Canada.

**Le président:** Le taux préférentiel devait alors être au moins 2 p. 100 de plus que le taux d'emprunt du gouvernement.

**M. Humphrys:** Les autres conditions financières des accords de réduction progressive des opérations auraient été bien différentes si cet avantage n'avait pas été consenti.

**M. Kennett:** Comme M. Humphrys et M. de Léry l'ont indiqué, ces accords ont fait l'objet d'appels d'offres, et ce sont les offres les plus avantageuses qui ont été retenues dans chaque cas. Nous cherchions les accords les plus avantageux. Notre situation venait de changer radicalement, nous faisons face à une demande énorme... À cette époque, au moment où cet effort commençait, notre pouvoir d'emprunt était seulement de 500 millions de dollars. Il a été porté à 1.5 milliard de dollars...

**Le président:** En mars 1983.

**M. Kennett:** C'est juste.

**Le président:** Avant que la plus grande partie de ces fonds soit avancée.

**M. Kennett:** En effet. Nous l'avions quand même prévu, mais nous n'étions pas sûrs que 1.5 milliard de dollars suffisent dans les circonstances. Les comptes à payer...

**Le président:** Il reste que jusqu'à cette année, vous n'aviez pas emprunté quoi que ce soit au Fonds du revenu consolidé. Il reste que c'est l'ancien gouvernement qui vous avait ordonné d'emprunter tout le montant sur le marché.



[Texte]

**Mr. Kennett:** It all until this year came from the market. That was the position at year-end, that is right.

**The Chairman:** Mr. Clendenning.

**Mr. Wayne Clendenning (E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.):** One clarification. On the other side of the balance sheet you also charge interest on the advances to the member institutions, the \$1.64 billion. What rate is that interest charged at compared to the rate you are paying the member institutions?

**Mr. Sabourin:** The same rate.

**Mr. Clendenning:** Prime plus a quarter. That is only collected if you recover. Will you recover all of those loans to members? That depends on the winding-up of those institutions that are operating under agency agreement, how successful they are.

**Mr. Kennett:** That is right.

**Mr. Clendenning:** So you may not collect some of that interest.

**Mr. Kennett:** No. That is quite possible.

**Mr. Clendenning:** Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Kennett:** That is why the provisions were put in place.

**The Chairman:** Mr. Warner.

**Mr. Warner:** I would like to have your comments on the level of premiums. It has been suggested in the Wyman report that the premiums be increased to 0.1% from the present level of one-thirtieth of 1%. Considering that at the end of this year the deficit in the Deposit Insurance Fund is going to be approaching \$1 billion and even if the premiums are increased such as this the income from the increased premiums would only be about \$183 million at this particular deposit level, do you feel that this increase is adequate, or would you recommend some other increase?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, the final figuring, if you like, on this subject is not completed. We have only recently received the views of the Wyman committee, and they will be carefully considered. They have a proposal for a preferred share issue which would immediately find something in the neighbourhood of \$1 billion for the corporation, but the success of that concept will depend on favourable tax rulings and those will have to be considered by the Department of Finance and, I presume, National Revenue. Those will have to be considered by the Department of Finance and, I presume, National Revenue. So there is considerable uncertainty as to how we will attempt to proceed from here, except that the board has agreed the premium should be increased to one-tenth of 1%, and that should be done as quickly as possible.

• 1025

We are not confident at the moment that will necessarily be enough. Earlier studies indicated that it probably would be enough; that it would enable us to rebuild the fund to approximately its former level in perhaps as long as 10 years. But that

[Traduction]

**M. Kennett:** C'était jusqu'à la fin de cette année, en effet.

**Le président:** Monsieur Clendenning.

**M. Wayne Clendenning (E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.):** Je voudrais avoir une précision, si vous le permettez. Dans votre bilan, vous avez un montant de 1.64 milliard de dollars au titre des avances aux institutions membres. Vous exigez un intérêt sur ces avances. Quel est le taux d'intérêt sur vos avances aux institutions membres par rapport au taux d'intérêt que vous payez aux institutions membres?

**M. Sabourin:** Le même taux.

**M. Clendenning:** Le taux préférentiel plus un quart. Cependant, c'est seulement si vous réussissez à recouvrer vos avances. Vous allez pouvoir recouvrer toutes les avances que vous avez consenties à vos membres? Je suppose que tout dépend du succès de la réduction progressive des opérations de ces institutions en vertu des accords.

**M. Kennett:** C'est juste.

**M. Clendenning:** Il se peut que vous ne réussissiez pas à recouvrer tout cet intérêt.

**M. Kennett:** C'est possible.

**M. Clendenning:** Merci, monsieur le président.

**M. Kennett:** C'est pourquoi des dispositions ont été prises.

**Le président:** Monsieur Warner.

**M. Warner:** Je voudrais savoir ce que vous pensez de la question des primes. Le rapport Wyman proposait que les primes soient portées de leur niveau actuel d'un trentième de un pour cent à 0.1 p. 100. Or, à la fin de cette année, le déficit de la Société d'assurance-dépôts du Canada atteindra probablement un milliard de dollars. Même si les primes sont augmentées à ce moment-ci, elles ne rapporteront que 183 millions de dollars au niveau actuel des dépôts. Selon vous, une telle augmentation serait suffisante, ou faudrait-il qu'elle soit d'un autre ordre?

**M. Kennett:** Les chiffres définitifs à cet égard n'ont pas encore été établis, monsieur le président. Par ailleurs, il n'y a pas tellement longtemps que nous avons reçu les vues du Comité Wyman. Nous les étudierons très attentivement. Elles font état de l'émission d'actions privilégiées qui rapporteraient tout de suite à la société près de un milliard de dollars. Cette idée, cependant, suppose des décisions fiscales favorables de la part, et du ministère des Finances, et du ministère du Revenu national. Nous devons attendre. Il faudra que le ministère des Finances et, je suppose, le ministère du Revenu national les étudient. La façon de procéder demeure donc tout à fait incertaine, sauf que le conseil d'administration a convenu d'augmenter la prime de un dixième de 1 p. 100, et ce sera fait aussitôt que possible.

Nous ne sommes pas certains à ce moment-ci que ce sera nécessairement suffisant. D'après des études antérieures, ce le sera et nous pourrons de cette façon ramener le fonds à peu près à ce qu'il était il y a 10 ans. Toutefois, c'est beaucoup de

[Text]

is a very long period of time to rebuild the fund to a level which the Wyman committee is saying is inadequate, and which indeed in some of our very recent experience, particularly in that disastrous year of 1983, was quite inadequate. So a good hard look at this question is in process and will be sharpened by the recommendations of the Wyman committee. Meanwhile, there is no dispute about the need to get to one-tenth of 1% as quickly as we can. That, of course, will require legislation.

**Mr. Warner:** If you were not going to rely on a preferred issue and you were to rely entirely on the premiums, what would your recommendation be for a change in premiums?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, we are not in a position as a corporation to answer that question yet. I guess our initial studies indicated that one-tenth of 1% would probably do it, but do it slowly, and with some uncertainty. The fact is, we do not know finally what the losses will be. If we have some recovery in the real estate market, particularly in western Canada, we may do better than is anticipated in this report.

I bring to your attention that some of the losses are provided in this report in accordance with generally accepted accounting principles. In that sense, losses that will be incurred or that are expected to be incurred in 1986 and 1987 and 1988 are simply totalled. There is no attempt to discount them to present value, which I think from an economist's point of view would have been a fair way to look at them in 1984-85.

Finally, what those losses will be will depend on what happens to interest rates. The Chairman has quite correctly pointed out that it is a costly affair for the corporation at the moment. This is because of the amounts borrowed and what happens to the markets for the assets that are now in the control of CDIC or its agent companies.

**Mr. Warner:** Fine. Thank you.

**The Chairman:** I notice in your report you indicate that the corporation is having its tax concern studied by tax consultants. Who are they?

**Mr. de Léry:** Touche Ross.

**The Chairman:** What are we paying Touche Ross to study our tax position for? What is your retainer with them?

**Mr. Sabourin:** They are paid on an hourly basis.

**The Chairman:** I see. Do you think they are going to manage to solve your tax problem? Surely to goodness the corporation is directly under the control of the Minister of Finance. After all, the board of directors is made up entirely of public officials...

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman...

**The Chairman:** —under the employ of the Minister of Finance. Surely the Minister of Finance has more tax consultants than Touche Ross and probably three other major accounting houses put together. Now, why in God's name would we waste public money to hire Touche Ross to study tax problems for a corporation that is totally a creature of the

[Translation]

temps pour ramener le fonds à un niveau que le comité Wyman considère comme inadéquat, et qui l'a été effectivement, tout récemment et surtout au cours de l'année désastreuse qu'a été 1983. On étudie de très près cette question présentement, surtout à cause des recommandations du comité Wyman. Dans l'intervalle, personne ne conteste la nécessité d'obtenir un dixième de 1 p. 100 aussi rapidement que possible. À cet effet, il faudra évidemment adopter une loi.

**M. Warner:** Si vous ne vouliez pas avoir recours à une émission d'actions privilégiées mais compter entièrement sur les primes, quel changement recommanderiez-vous pour les primes?

**M. Kennett:** Monsieur le président, nous ne sommes pas en mesure, en tant que société, de répondre à cette question, pour le moment. D'après nos premières études, un dixième de 1 p. 100 suffirait probablement, mais il faut le faire lentement et avec un peu d'hésitation. Il reste que nous ne savons pas quelles seront les pertes. S'il y a des redressements dans le marché immobilier, surtout dans l'ouest du Canada, nous aurions peut-être plus de succès que prévu dans le rapport.

Je vous souligne que certaines pertes mentionnées dans le rapport l'ont été conformément aux principes comptables généralement acceptés. Ainsi, les pertes qu'on subira ou qu'on s'attend à subir en 1986, 1987 et 1988 sont tout simplement additionnées. On n'a pas du tout cherché à les actualiser à leur présente valeur, ce qui aurait été, pour un économiste, une façon juste de les envisager en 1984-1985.

Enfin, l'importance des pertes dépendra des taux d'intérêt. Le président avait raison de souligner que cette situation est très coûteuse pour la société à ce moment-ci, à cause des sommes empruntées et à ce qui va se passer sur le marché pour les actifs que détient présentement la SADC et les sociétés qui la représentent.

**M. Warner:** Très bien. Je vous remercie.

**Le président:** Vous indiquez dans votre rapport que la société a demandé à des fiscalistes d'étudier vos problèmes fiscaux. Qui sont ces fiscalistes?

**M. de Léry:** Touche Ross.

**Le président:** Que versez-vous à Touche Ross pour étudier votre situation fiscale? Quels honoraires versez-vous?

**M. Sabourin:** Ils sont payés à l'heure.

**Le président:** Je vois. Croyez-vous qu'ils pourront résoudre votre problème fiscal? Après tout, la société relève directement du ministre des Finances. Le conseil d'administration se compose entièrement de fonctionnaires...

**M. Kennett:** Monsieur le président...

**Le président:** ...relevant du ministre des Finances. Celui-ci a davantage de fiscalistes que n'en a Touche Ross et probablement aussi trois autres grosses sociétés d'experts-comptables. Pourquoi, bonté divine, gaspiller les fonds publics pour que Touche Ross étudie les problèmes fiscaux d'une société qui a été entièrement créée par le ministre des Finances? Celui-ci



[Texte]

Minister of Finance? The Minister of Finance can change the tax rules any damn way he pleases. Now, will you please tell me? I throw my arms up in despair when I hear that kind of thing.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, the corporation is obviously a creature of government. It does have some separateness. Now, there are a number of corporations that are not audited, for example, by the Auditor General. There is some discussion about whether that should or should not be the case. So there is some separation. There has always been some separation. The corporation is finally paid by member institutions through premiums.

• 1030

In fact, as is mentioned in the speech—and it is a rather interesting fact—the government has no money in the corporation other than the funds that have been temporarily borrowed.

I doubt that the Minister of Finance or the tax people in the Department of Finance regard themselves as tax consultants to Crown corporations. They are considering . . .

**The Chairman:** They do not have to consult. All you have to do is change the rules. You do not have to have a consultant; all you need is a rule change.

**Mr. Kennett:** We want to make sure the rules are changed in an appropriate way.

**The Chairman:** You can change the rules in any way you want to, provided no taxes are payable. They can do whatever they want—which brings me to the next question: why in God's name are we talking about a preferred share issue?

**Mr. Kennett:** You will have to ask the Wyman committee that.

**The Chairman:** You mentioned, Mr. Kennett, that you have yourself and Mr. Hammond, both members of the board, here. You have your executive officers here. Why are you talking about a preferred share issue?

**Mr. Kennett:** The Wyman committee introduced that concept. It was not a concept we really had considered. But now that it is introduced, now that it is on the table, I think we have an obligation to consider it. Would you not agree with that, sir?

**Mr. Dorin:** Will it not end up costing you more money? I cannot imagine that First General is going to accept an interest rate less than the Government of Canada can borrow its funds for. I think that is the net bottom line of the question.

**Mr. Kennett:** Those are all matters that will be considered. It is not our recommendation. You might ask that question of Mr. Wyman. It also depends very much on the tax situation; and we brought that to your attention. We will be sorting that

[Traduction]

peut modifier les règlements fiscaux comme bon lui semble. Voulez-vous bien me dire pourquoi? Je lève les bras au ciel en signe de désespoir lorsque j'entends ce genre de chose.

**M. Kennett:** Monsieur le président, la société a évidemment été créée par le gouvernement. Toutefois, elle comporte certaines distinctions. Il y a un certain nombre de sociétés qui ne font pas l'objet de vérifications de la part du vérificateur général. On est en train de discuter pour savoir si elles devraient en faire l'objet ou non. Par conséquent, il y a cette distinction. Elle a toujours existé. Ce sont les établissements membres qui, au moyen de leurs primes financent finalement la société.

De fait, comme je l'ai mentionné dans mon discours—et c'est assez intéressant—le gouvernement n'a pas investi de l'argent dans la société, sauf les fonds qui ont été empruntés temporairement.

Je doute que le ministre des Finances ou les responsables de la fiscalité au ministère des Finances se considèrent comme des fiscalistes travaillant pour les Sociétés de la Couronne. Ils se considèrent . . .

**Le président:** Ils n'agissent pas comme des fiscalistes. Tout ce que vous avez à faire c'est changer le règlement. Vous n'avez pas à avoir de fiscalistes, vous n'avez qu'à modifier le règlement.

**M. Kennett:** Nous voulons nous assurer que les règlements sont modifiés comme il se doit.

**Le président:** Vous pouvez les modifier comme vous le voulez, à condition qu'on n'ait pas à payer de taxes. Ils peuvent faire ce qu'ils veulent—ce qui me porte à vous poser cette question: au nom du ciel, pourquoi parlons-nous d'émissions d'actions privilégiées?

**M. Kennett:** Il vous faudra poser cette question au Comité Wyman.

**Le président:** Monsieur Kennett, vous avez mentionné que M. Hammond et vous-même faisiez tous les deux partie du conseil d'administration. Vous êtes également accompagné de vos directeurs. Pourquoi parlez-vous d'émissions d'actions privilégiées?

**M. Kennett:** C'est le Comité Wyman qui a présenté cette motion. Nous ne l'avons pas vraiment étudiée. Maintenant qu'on l'a déposée, nous sommes obligés de l'examiner. N'êtes-vous pas d'accord, monsieur?

**M. Dorin:** Est-ce que finalement cela ne va pas vous coûter plus cher? Je ne peux croire que la First General acceptera un taux d'intérêt inférieur à celui que le gouvernement du Canada utilise pour emprunter ses fonds. Finalement, c'est de cela qu'il s'agit.

**M. Kennett:** Ce sont toutes là des questions qui seront étudiées. Nous n'avons pas présenté cette recommandation. Vous pourriez poser la question à M. Wyman. Cela dépend aussi beaucoup de la situation fiscale, et nous l'avons portée à



[Text]

out with our consultants, but with National Revenue and Finance as well.

**The Chairman:** Why was the affair organized in the first place to charge taxes on the interest earned on the premiums paid? Surely to goodness the concept of the premiums was to develop an insurance fund. Why was tax charged on interest?

**Mr. Humphrys:** When the present tax arrangements were made, the principle was that the plan should operate without any subsidy from the government; from the taxpayer; it should be financed by the member institutions. So that meant it should receive a tax treatment that was comparable with that of other institutions and not get a tax subsidy by having its investment income-tax free, because to do so would be an indirect subsidy from the taxpayer to the institution and to the whole plan. So the tax arrangement was made as closely as seemed feasible at that time to how any other insurance operation would be treated. That is to say, the premium income went into a reserve—that is, the deposit insurance fund—and thus was not taxable income, and the claims payments came out of that and were not treated as an expense. But the investment income was treated as taxable income, less the operating expense.

Thus the tax position of the member institutions that were putting up the money was the same, whether the member institutions kept the premium . . . and if they did, they would have to pay income tax on the interest. If the money was put over here, through the payment of premiums and accumulation of reserve fund earning interest, that was also taxed. So there was an equal tax position whether the funds were in the hands of the institutions or in the hands of the corporation. The principle sought was one of independent, fully financed operation, without any special tax or other privileges.

**The Chairman:** All right, that is fine. In other words, as long as your premiums were in excess of your liabilities, and the reserve fund therefore was covering your losses, of course you paid tax. But once you went into the negative position in 1983, surely to goodness you could not have any interest income. Surely your interest income was offset against your interest expense. And you have already pointed out you are borrowing money at 10.75% now, and at one time were at considerably higher rates. Surely to goodness your interest income, what piddly amount you got from treasury bills, should be offset against your interest expense on money you had to borrow to cover your liability.

• 1035

**Mr. Attewell:** Mr. Chairman, on page 16 it might clarify that a little bit. The interest on loans to member companies and the interest paid are really treated through surplus, completely tax free there. You have \$112 million . . .

[Translation]

votre attention. Nous allons essayer d'y voir clair avec nos fiscalistes, mais également avec le ministère du Revenu national et des Finances.

**Le président:** Pourquoi a-t-on décidé d'abord d'imposer l'intérêt gagné sur les primes versées? Il est évident qu'on a élaboré cette notion de prime pour établir un fonds d'assurance. Pourquoi imposer l'intérêt?

**M. Humphrys:** Lorsque les arrangements fiscaux actuels ont été conclus, le principe était que le plan devait fonctionner sans aucune subvention de la part du gouvernement, du contribuable; ce sont les établissements membres qui devaient le financer. Par conséquent, cela signifiait que le plan devait faire l'objet d'un traitement fiscal semblable à celui accordé à d'autres établissements, et qu'il n'obtiendrait pas de subvention fiscale en exonérant d'impôt les investissements faits, puisque cela équivaldrait à une subvention indirecte du contribuable à un établissement et au plan dans son ensemble. Les arrangements fiscaux ont donc été faits de façon à ce qu'ils s'apparentent de très près à la façon dont toute autre activité d'assurance était traitée. Autrement dit, le revenu en primes était placé dans une réserve—c'est-à-dire le fonds d'assurance-dépôts—c'était donc un revenu non imposable, et les paiements de réclamation étaient tirés de ce fonds et ils n'étaient pas traités comme une dépense. Toutefois, le revenu d'investissement était traité comme un revenu imposable, une fois les dépenses d'exploitation déduites.

La situation fiscale des établissements membres qui faisaient des investissements était donc la même, que l'établissement membre conserve la prime . . . et s'il le faisait, il aurait eu à payer un impôt sur l'intérêt. Si l'argent avait été investi ici, au moyen de versements de primes et de l'accumulation de l'intérêt gagné dans le fonds de réserve, c'était également imposé. La situation fiscale était donc la même, que les fonds soient placés entre les mains des établissements ou de celles de la société. On avait cherché à établir le principe d'une opération indépendante, financée entièrement, sans impôt spécial ou autres privilèges.

**Le président:** Très bien. Si j'ai bien compris, tant que vos primes dépassaient votre passif, et que le fonds de réserve couvrait vos pertes, vous versiez évidemment des impôts. Lorsque vous étiez en déficit, en 1983, vous n'aviez certainement pas de revenu provenant des intérêts. Ce revenu provenant des intérêts était certainement annulé par vos dépenses d'intérêt. Et vous avez déjà mentionné que vous empruntez actuellement de l'argent à 10.75 p. 100, mais il fut un temps où les taux étaient beaucoup plus élevés. Il est bien certain que les revenus d'intérêt, cette somme négligeable que vous avez obtenue des bons du Trésor, devraient être déduits de vos dépenses en frais d'intérêt pour l'argent que vous aviez emprunté afin de couvrir votre passif.

**M. Attewell:** Monsieur le président, la page 17 pourrait peut-être nous éclairer un peu. Les intérêts sur les prêts consentis aux institutions membres et l'intérêt versé sont traités par le biais de l'excédent, exonéré de tout impôt. Vous avez 112 millions de dollars . . .

[Texte]

**The Chairman:** Sure, but their interest on investment income is not written against their cost of operation, which is the interest they paid out to satisfy their liability.

**Mr. Attewell:** Yes, on page 15 they are just . . .

**The Chairman:** In other words, they are paying taxes; yet they are losing their shirts, and they are losing their shirts because they had to borrow all this money. Anybody else who borrows money can deduct their interest income from their interest expense.

**Mr. Attewell:** Are you ready for some questions?

**The Chairman:** Yes, go ahead, Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** There is just a couple of areas. With the proposed increase in rate from a thirtieth to a tenth—that is like tripling the premium—if my mathematics are right, that would increase the . . . The premiums in 1984 were \$53 million. I am looking at page 16 in the annual report. By increasing on an annual basis the premiums to one-tenth, does that mean you would generate another \$100 million, roughly?

**An hon. member:** It is \$183 million.

**Mr. Kennett:** Yes, that is right.

**Mr. Attewell:** An additional \$100 million, roughly?

**Mr. Kennett:** Roughly, yes.

**Mr. Attewell:** And with a deficit of almost \$900 million, if we did not change things, if we did not have any more surprises, it would take at least 10 years to offset that deficit?

**Mr. de Léry:** That is the calculation, yes.

**Mr. Attewell:** It seems like an awfully long time to plan for that.

**Mr. Kennett:** I agree that it does.

**Mr. Attewell:** Second, I know the Wyman report has come out, but I would be interested if you have any preliminary comments. I am looking at page 6 of the Wyman report, this whole subject of risk-related premiums and co-insurance, those two areas. One of my concerns has been, as you know, that in that industry there is almost a catch-22 in the lending side. Some of the new companies, in particular, seem to go after higher-risk loans or end up with loans that they can get a higher interest on. Also, of course, they often start offering higher than market rates on the deposit side. Sometimes that aspect comes first, paying a quarter or a half over the market rate, and of course, because they need an adequate spread they kind of back in or whatever to higher-risk loans.

The Wyman report is saying that, while they think there is a merit in risk-related premiums, they are not prepared to do anything on that. But I gather on the committee there is a majority that favours co-insurance. Would any of you like to share your thoughts on those two topics? What do you think?

[Traduction]

**Le président:** Oui, mais leurs intérêts sur le revenu provenant des investissements ne sont pas déduits de leurs coûts d'exploitation, qui sont l'intérêt qu'ils ont versé pour couvrir leur passif.

**M. Attewell:** Oui, mais à la page 16 ils . . .

**Le président:** Autrement dit, ils paient des impôts; pourtant ils perdent même leur chemise étant donné qu'ils doivent emprunter tout cet argent. N'importe qui d'autre qui emprunte de l'argent peut déduire ses intérêts créditeurs de ses intérêts débiteurs.

**M. Attewell:** Êtes-vous prêt à répondre à des questions?

**Le président:** Oui, allez-y, monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Ces questions touchent deux ou trois secteurs. À cause de l'augmentation du taux proposé, de un trentième à un dixième—cela équivaut à tripler la prime—si mes calculs sont justes, on augmenterait . . . Les primes en 1984 se sont établies à 53 millions de dollars. Il s'agit de la page 17 du rapport annuel. En augmentant les primes annuellement de un dixième, est-ce que cela signifie que vous pourriez obtenir près de 100 millions de dollars environ?

**Une voix:** Ce serait 183 millions de dollars.

**M. Kennett:** C'est exact.

**M. Attewell:** Une somme additionnelle de 100 millions de dollars environ?

**M. Kennett:** Approximativement.

**M. Attewell:** Le déficit étant de près de 900 millions de dollars, si nous n'apportons aucun changement, si nous n'avons pas d'autres surprises, il faudrait compter au moins 10 ans pour annuler ce déficit?

**M. de Léry:** Selon les calculs qui ont été faits, oui.

**M. Attewell:** Il semble qu'on prévoie à très long terme.

**M. Kennett:** Effectivement.

**M. Attewell:** Deuxièmement, je sais que le rapport Wyman a été publié, mais j'aimerais bien connaître vos premières impressions. À la page 6 du rapport Wyman, il est question de primes à risque et de co-assurance. Ce qui m'inquiète, vous le savez, c'est que du côté prêt dans cette industrie il y a en quelque sorte une impasse. Certaines nouvelles institutions surtout semblent préférer consentir des prêts à risque élevé ou en arrivent à consentir des prêts pour lesquels elles obtiennent un intérêt élevé. Très souvent, elles offrent au départ des taux plus élevés que ceux du marché pour les dépôts. Parfois c'est cet aspect qui passe en premier, elles versent un quart ou un demi p. 100 de plus que le taux du marché, et évidemment lorsqu'il leur faut un échantillonnage assez complet, elles se rabattent sur les prêts à risque élevé.

D'après le rapport Wyman, même s'il y a un certain mérite dans les primes à risque élevé, elles ne sont pas disposées à faire quoi que ce soit à ce sujet. Je suppose qu'au Comité la majorité favorise la co-assurance. Est-ce que quelqu'un parmi vous veut bien nous dire ce qu'il pense de ces deux sujets?



[Text]

I will close with a comment. It troubles me that some of the finer organizations, the ones that have built up credibility and stability over the years, continue to have to finance the cost of some of the so-called fly-by-nights, the ones that just did not make it. Surely there must be a way to separate those two types of organizations, to have a new organization earn its way, if you will, to adequate levels of insurance.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, we do not have a corporate position on that question. I think probably several of us could address the issues in a general way. On the whole, I think they are quite fairly addressed and fairly completely addressed in the Wyman committee itself.

• 1040

On the subject of risk-related premiums, as the Wyman committee notes, I believe, although there is no doubt that the concept is highly desirable and has been recommended, from time to time—it was recommended and actively considered back in the course of the 1980 revision of the Bank Act and related legislation—it was finally decided not to proceed with risk-related premiums because of the complexity of measuring the risk in a way that could be seen to be fair, and because of the affect the premium structure could have on the recovery of a company that perhaps, through adverse economic circumstances in its marketplace, suddenly found, according to some kind of formula, its riskiness had increased.

To mention a specific case which I think makes the point rather well, with the amalgamation of the Provincial Bank of Canada and the Canadian National Bank, there was a period of time when a substantial rationalization of those institutions was required to form an effective bank. During that period, there were times when capital was under some pressure and when earnings were very adverse indeed. The view is certainly taken that this bank could succeed with the rationalization program it had in place but it was going to take a couple of years at least, perhaps two to three years, to bring about that improvement. If, during that period, we had in place a meaningful risk-related premium structure, meaningful in the sense that the premiums were increased substantially and so substantially as to have a disciplinary affect, it could well have hindered the recovery of that bank for that period.

**Mr. Attewell:** If I might just interrupt.

**Mr. Kennett:** That is just one kind of problem by . . .

**Mr. Attewell:** I will just interrupt with an idea. For instance, one of the key things that has come out—not only in the Wyman report but through other discussions—is a greater watching over the leverage a company enjoys. Why could leverage not be used as the key premium-related or risk-related aspect?

**Mr. Kennett:** I suppose it could, but leverage is not the whole story. The profitability is terribly important.

[Translation]

Je termine ici mes remarques. Ce qui m'inquiète c'est que certaines des organisations les plus compétentes, celles qui ont édifié leur crédibilité et leur stabilité au cours des ans, continuent de devoir financer les coûts de certaines sociétés éphémères, celles qui n'ont tout simplement pas réussi. On devrait pouvoir établir une distinction entre ces deux genres d'organisations, afin qu'une nouvelle organisation puisse arriver à atteindre des niveaux d'assurance appropriés.

**M. Kennett:** Monsieur le président, nous n'avons pas pris position sur cette question, en tant que société. Plusieurs d'entre nous pourraient probablement en discuter de façon générale. Je suis d'avis que le comité Wyman a étudié la question de façon assez juste et assez complète dans l'ensemble.

Au sujet des primes à risque, comme le souligne le comité Wyman, bien que cette notion soit sans doute tout à fait souhaitable et ait été recommandée, à certains moments—elle a été recommandée et a fait l'objet d'une étude intensive lors de l'examen de la Loi sur les banques et les lois connexes en 1980—on a finalement décidé de ne pas donner suite à ces primes à risque, à cause de la difficulté de mesurer le risque de façon équitable, et à cause des effets que le système de primes pourrait avoir sur le redressement d'une société qui, à cause de conditions économiques désavantageuses sur le marché, se trouverait soudainement, selon une certaine formule, dans une situation de risque accru.

Je vous parlerai d'un cas précis pour bien vous expliquer ce que je veux dire: la fusion de la Banque provinciale du Canada et de la Banque canadienne nationale. Pendant une certaine période, il a fallu rationaliser de façon substantielle ces deux établissements pour en arriver à former effectivement une banque. Pendant cette période, à un certain moment, des pressions se sont exercées sur les capitaux et la situation des bénéfices était défavorable. On est certainement d'avis que la banque pourrait réussir à cause du problème de rationalisation en vigueur mais qu'il faudra au moins quelques années, peut-être de deux à trois ans, pour qu'il y ait amélioration. Si au cours de cette période nous avions eu un système de primes à risque significatif, significatif au sens où les primes auraient beaucoup augmenté de façon à avoir un effet disciplinaire, le redressement de cette banque, pendant cette période, aurait pu être compromis.

**M. Attewell:** Puis-je vous interrompre?

**M. Kennett:** Voilà une sorte de problème . . .

**M. Attewell:** Je voudrais vous faire part d'une idée. Par exemple, un des éléments clés qui ont surgi—non seulement dans le rapport Wyman mais également au cours de discussions—c'est qu'il faut surveiller de plus près le facteur d'accroissement d'une société. Pourquoi ce facteur d'accroissement ne serait-il pas utilisé comme élément clé par rapport aux primes ou aux risques?

**M. Kennett:** Je suppose que ce pourrait être le cas, mais le facteur d'accroissement n'est pas tout. La rentabilité est extrêmement importante.



[Texte]

**Mr. Attewell:** It is a key one though, is it not? Anyway, I leave that idea with you . . .

**Mr. Kennett:** I am just saying that there are advantages and disadvantages. In relation to risk-related premiums, the Wyman committee finally did not make a recommendation. However, it is an attractive concept. Its implementation has problems and if it is implemented in a very arbitrary way, then it can be detrimental. It can be detrimental in assisting the recovery of a situation which is worth recovering, if I may put it that way.

The Minister of Finance, in her press release, has warned that the co-insurance scheme, if it was introduced in a difficult period of time, could strongly handicap the position of small companies. She has noted that danger. Once again, the concept is attractive in principle and undoubtedly will be given serious consideration by the government and by the corporations in advising the government.

**Mr. Attewell:** Mr. Chairman, I have just two more points to finish a thought on that which we have been discussing. I think the really unfair part in the marketplace is that you have been foolish not to put up to \$60,000 in the seaways or what have you, because you knew you were totally insured on that. So why not do it? Unwittingly, the system provides for funnelling money into those very organizations we would like to control a bit. Lastly . . .

**Mr. Kennett:** Those are undoubtedly problems and the problems frankly, in my view, have been exacerbated by the development of the deposit brokerage system which has been able to move massive amounts of money across the country to these kinds of situations. This is a situation which was not so serious when a small institution was essentially only drawing its funds from a very local marketplace.

• 1045

But that has been changed, and we saw the effect of that change in the Rosenberg-related companies in 1982 when, for example, they were raising funds to purchase the Cadillac-Fairview apartments and were able quickly to raise very large amounts of funds, all of them under the insured limit.

**Mr. Attewell:** Just one last question, Mr. Chairman.

On page 3 of the Wyman report, under powers, the second item is:

The granting of insurance be a matter of discretion for CDIC.

I am not familiar with the background on that type of comment, but what does that mean? Have you been able to deny insurance until now?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, insurance can be granted, denied or withdrawn in relation to provincial companies only. Federal companies, federal banks, trust companies and mortgage loan companies are required to be members of the

[Traduction]

**M. Attewell:** C'est également un facteur clé, n'est-ce pas? De toute façon, je vous soumets cette idée . . .

**M. Kennett:** Je dis simplement qu'il y a là des avantages et des inconvénients. Le comité Wyman n'a pas présenté de recommandation finalement au sujet des primes à risque. Toutefois, il s'agit d'une notion intéressante. Son application comporte certains problèmes, car si la notion était appliquée de façon arbitraire, elle pourrait être nuisible. Elle pourrait l'être lorsqu'il s'agit d'aider à redresser une situation qui vaut la peine de l'être, si je puis m'exprimer ainsi.

Dans son communiqué, le ministre des Finances nous a mis en garde: si le projet de co-assurance était adopté dans une période difficile, il pourrait sérieusement mettre en danger la position des petites sociétés. Le ministre a souligné ce danger. Là encore, la notion est intéressante en principe et il n'y a pas de doute que le gouvernement et la Société l'examineront sérieusement pour conseiller ensuite le gouvernement.

**M. Attewell:** Monsieur le président, je voudrais soulever deux autres questions pour mettre fin à cette discussion. Ce qui n'est pas juste sur le marché c'est qu'on a été assez stupide pour ne pas investir 60,000\$ dans des Seaways ou d'autres compagnies, étant donné qu'on se savait tout à fait assurés dans ce domaine. Pourquoi ne pas l'avoir fait? Sans le savoir, le système prévoit la canalisation d'argent dans ces mêmes organisations que nous voudrions un peu contrôler. Finalement . . .

**M. Kennett:** Il s'agit là sans doute de problèmes qui, très franchement, ont été exagérés à mon avis par l'expansion du système d'assurance-dépôts qui a permis de transférer des sommes énormes d'argent à travers le pays dans ce genre de situations. La situation n'était pas si grave lorsqu'un petit établissement ne faisait que tirer des fonds d'un marché très local.

Mais tout cela a changé et nous en avons constaté les répercussions en 1982 dans le cas des compagnies liées à Rosenberg lorsque, par exemple, ces compagnies étaient allées sur le marché des capitaux pour acheter les appartements Cadillac-Fairview: elles avaient pu obtenir très rapidement un financement très important, mais tous les montants recueillis étaient en-deça du plafond assuré.

**M. Attewell:** Une dernière question, monsieur le président.

Dans le rapport Wyman, le deuxième paragraphe de la rubrique «Pouvoirs», à la page trois, précise:

Que la décision d'accorder ou non une assurance soit laissée à la discrétion de la SADC.

Je connais mal les circonstances qui entourent cette recommandation, que signifie-t-elle? Avez-vous déjà pu refuser d'accorder une assurance?

**M. Kennett:** Monsieur le président, nous pouvons accorder, refuser ou retirer une assurance mais uniquement dans le cas des compagnies à charte provinciale. Les compagnies à charte fédérale, les banques fédérales, les compagnies de fiducie et de prêts sur hypothèque doivent, selon la loi, être membres de la

## [Text]

Canada Deposit Insurance Corporation and insurance cannot be withdrawn.

**Mr. Attewell:** So this particular recommendation is quite a departure then.

**Mr. Kennett:** Yes, sir.

**Mr. Attewell:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Jepson.

**Mr. Jepson:** Thank you, Mr. Chairman.

The thing that really boggles my mind is why we pay those uninsured depositors over the \$60,000 limit? It just . . .

**Mr. Kennett:** The act really requires the corporation to behave in a cost-effective way and I guess faced with the kinds of situations we were faced with—first, I guess, in the District Trust situation and then later on in 1983 with the sudden collapse of a number of companies—our initial studies indicated that it would be cost effective to do that. If finally the proportion of total depositors that are uninsured is very, very small or if the loss expected in relation to the corporation is likely to be very small, then it may well be more cost effective to manage the run-off of that company through an agency arrangement that was negotiated in the way Mr. Humphrys described earlier than to put it in liquidation and go through the liquidation costs, the legal costs, the challenges, whatever might occur in relation to that situation.

It was a tough decision because it has these other ramifications; it has the market perception problem. So it was not an easy decision, but I think the corporation felt that it had to be seen to be acting cost effectively in the best interest of its member companies.

**The Chairman:** I think, in fairness, the amount of uninsured deposits in most of these organizations was very, very small—with the exception of Crown, where your loss is pretty minimal. It is anticipated at \$74 million on nearly \$1 billion of assets.

**Mr. Kennett:** That is right, Mr. Chairman. Mr. Humphrys could discuss this matter in greater detail. He in fact did some of these studies and helped us towards these conclusions, but that is a lot of technical measuring.

**The Chairman:** Mr. Humphrys, take for example Seaway Mortgage, for argument's sake, where the uninsured liabilities were only \$11 million. What was the real big advantage of putting that into a receivership type of arrangement?

**Mr. Humphrys:** In any of these cases if you compare, on the one hand, the liquidation approach with an agency run-off approach there are a number of rather complex factors to take into account. One has to look first at the expected loss ratio—that is, the starting deficit in the assets, the proportion of uninsured liabilities—find out what you might be charged for

## [Translation]

Société d'assurance-dépôts du Canada et nous ne pouvons leur refuser l'assurance.

**M. Attewell:** Cette recommandation est donc assez révolutionnaire.

**M. Kennett:** En effet.

**M. Attewell:** Je vous remercie.

**Le président:** Monsieur Jepson.

**M. Jepson:** Merci, monsieur le président.

Il y a une chose que je ne parviens pas du tout à concevoir, et c'est la raison pour laquelle nous payons aux déposants non assurés plus que le plafond de 60,000\$. Cela me semble . . .

**M. Kennett:** En fait, la Loi exige de la Société qu'elle travaille en fonction de la rentabilité et je dirais que compte tenu des cas que nous avons connus, pour commencer, dans le cas de la *District Trust*, puis en 1983, avec l'écroulement brutal de plusieurs compagnies—nos premières études avaient révélé que nous avions financièrement intérêt à procéder de cette façon. Si, en définitive, le pourcentage des déposants non assurés est extrêmement faible ou si la perte escomptée pour la Société est extrêmement faible, il peut fort bien être plus rentable de procéder à la fermeture progressive de l'entreprise en difficulté dans le cadre d'un accord de représentation négocié comme nous l'a dit M. Humphrys au lieu de procéder à une liquidation pure et simple avec tous les frais que cela comporte, frais d'avocat, contestation, bref tout ce qui peut arriver dans les cas de ce genre.

Cela n'a pas été une décision facile parce qu'il y avait d'autres retombées, en plus de la question de la réaction du marché. La décision n'a donc pas été facile, mais je dirais que la Société a jugé qu'elle devait être perçue comme opérant par souci de rentabilité au mieux des intérêts de toutes les entreprises membres.

**Le président:** J'ajouterais, pour être parfaitement objectif, que dans la plupart des cas de ce genre le total des dépôts non assurés était extrêmement faible à l'exception de la Crown et que la perte avait été elle aussi assez minime. Nous l'avions chiffrée à 74 millions de dollars sur près de 1 milliard de dollars d'actifs.

**M. Kennett:** C'est parfaitement exact, monsieur le président. M. Humphrys pourrait vous donner d'ailleurs plus de détails à ce sujet. Il a effectivement procédé à certaines de ces études et nous a aidés à tirer ce genre de conclusions, mais cela comporte énormément de calculs techniques.

**Le président:** Monsieur Humphrys, prenons par exemple la *Seaway Mortgage*, pour le plaisir de l'argumentation, dont le passif non assuré n'était que de 11 millions de dollars. En quoi avions-nous intérêt à passer par une liquidation forcée de ce genre?

**M. Humphrys:** Si vous comparez d'une part, dans chacun de ces cas, la solution de la liquidation à celle de la cessation progressive des activités par accord de représentation, il y a invariablement un certain nombre de facteurs assez complexes dont il faut tenir compte. Il faut commencer par calculer le coefficient de pertes prévues—c'est-à-dire le déficit de départ



## [Texte]

administrative expense on a run-off compared with liquidation costs, make an estimate of how you think the asset realization would go on a more or less going-concern basis, which you would have in a run-off with the assets being administered by an experienced trust company compared with the asset loss involved in a liquidation environment, which is always considerably higher than the opposite. Then you have to consider whether you can get a commission from an agent, in a sense getting a going concern, getting a substantial body of customers with good will.

• 1050

So you balance all those issues. If there is a clear financial advantage in the run-off, then the corporation has some obligation to consider that as reducing its costs. But the point is that if you go the run-off route, there is no escape from paying all the liabilities, because otherwise, if you just paid off the insured liabilities, the uninsured people would be sitting there, particularly if they had five-year certificates, till the end of the row, and by that time all the good assets would have been realized and paid out, so there they would sit with just the junk left. They would not tolerate that, and you really could not operate a run-off unless you paid everybody off; otherwise the uninsured people would precipitate a liquidation right away—and so they should.

So the decision has to be made that clearly the advantages of the run-off in the saving of administrative costs, better asset realization, commission from the agent, more than offset the cost of picking up the loss for the otherwise uninsured people.

**The Chairman:** Take the Seaway situation. You were uninsured for a very small . . . there was \$4 million in the trust, I see here, and \$11 million in the mortgage. You provided in the trust \$184 million, according to the statement, and in the mortgage \$89 million eventual loss. Would that have been any worse had you just liquidated? They are pretty enormous losses anyway.

**Mr. Humphrys:** Had the losses that now appear been evident at the time, then I do not think the corporation could have justified a run-off. But at the time, based on the figures we had from independent accounting agencies, the loss was not as bad as it now appears. The assets have deteriorated since then, and also the loss figures you are now looking at include an accumulation of interest income in the subsequent years. So putting ourselves back in 1983 with the situation we then saw, the run-off arrangement as compared with the liquidation seemed to have a clear advantage.

## [Traduction]

au niveau de l'actif, le pourcentage des engagements non assurés—voir à ce moment-là ce qu'il pourrait en coûter en frais d'administration dans le cas d'une cessation non progressive par opposition aux frais de liquidation, calculer ce qu'on peut escompter—de l'actif par opposition à une cessation progressive des activités administrée par une compagnie de fiducie compétente, puis comparer tout cela à la perte qui découlerait d'une mise en liquidation, perte qui est d'ailleurs toujours considérée comme plus importante que dans le cas contraire. Il faut ensuite se demander s'il est possible de toucher une commission d'un agent et si l'on pourra compter sur un bon nombre de clients de bonne volonté.

Voilà donc autant d'éléments qu'il faut opposer l'un à l'autre. Si la fermeture progressive représente un avantage financier bien net, à ce moment-là la Société est bien obligée d'envisager cette solution pour réduire ses frais. Il n'en reste pas moins que si c'est la solution retenue, il faut à ce moment-là honorer tous les engagements car sinon, si nous ne payons que les engagements assurés, tous les gens qui ne sont pas assurés se retrouveront le bec dans l'eau, surtout ceux qui ont des certificats de dépôt à 5 ans, ils devront attendre que tout soit terminé, et à ce moment tous les actifs intéressants auront été vendus et leur produit aura disparu, et il ne leur restera plus que la camelote. Bien sûr, cela ils ne le toléreront pas, et il est donc impossible de procéder à une fermeture progressive à moins de rembourser tout le monde, à défaut de quoi ceux qui ne sont pas assurés exigeront immédiatement une liquidation, ce qui est d'ailleurs tout à fait normal.

Il faut donc avoir la certitude que l'économie découlant de la fermeture progressive, c'est-à-dire moins de frais d'administration, un meilleur produit de la vente des actifs et la commission de l'agent, sera supérieure au total de la perte à encaisser en remboursant les dépôts non assurés.

**Le président:** Prenez le cas de la Seaway. Le dépôt non assuré représentait très peu . . . il y avait 4 millions de dollars en fiducie, c'est ce que je vois ici, et 11 millions de dollars en hypothèques. D'après le bilan, vous avez payé 184 millions de dollars pour les fiducies et 89 millions de dollars pour les hypothèques au titre des pertes éventuelles. Auriez-vous perdu davantage en cas de liquidation? Ce sont quand même des pertes assez énormes.

**M. Humphrys:** Si les pertes qui se font jour actuellement avaient été aussi évidentes à ce moment-là, je ne pense pas que nous eussions pu justifier une fermeture progressive. Mais à l'époque, d'après les chiffres que les cabinets d'experts-comptables indépendants nous avaient fournis, les pertes auraient dû être beaucoup moins élevées qu'elles ne l'ont été en définitive. Mais depuis lors, l'actif s'est dégradé, à quoi il faut ajouter le fait que le chiffre des pertes que vous venez de citer comprend également le total de l'intérêt des années suivantes. Si nous nous mettons donc dans la situation de 1983, telle que nous l'avions perçue à l'époque, il est évident que la fermeture progressive semblait nettement plus avantageuse que la liquidation.



## [Text]

But again, as I mentioned earlier, that kind of decision depends a lot on what your perception is at the time of the asset shortfall. The perception at the time, based on the best studies we could get, did not reflect the ultimate extent of the losses and the deterioration of the assets.

**The Chairman:** Seaway Mortgage was a federal corporation, but Seaway Trust was a provincial one. With that one you have \$285 million in liabilities going into the game, and you wind up losing \$184 million. In other words, you are losing almost 60%. It is an astronomic ratio of loss. Were the assets that bad?

**Mr. Humphrys:** They were not perceived to be that bad at the outset. In subsequent experience they proved to be worse. But it should be kept in mind that this estimated loss includes projected interest costs up until the end of 1988. So to that extent the situation is worse than it would be if you closed the institution out right now.

**The Chairman:** All right; but we are still dealing with a loss of about 60% of the total portfolio. I am sure you can explain some of it by interest and that type of thing, but that would indicate the quality of assets was so bad as certainly not to be trustee assets under any circumstances. What have we learned here from the inspection service we hired Ontario to do for us?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, that did turn out to be a very disastrous situation. It was a situation in which most of those assets, or the books, had come through a Mr. Player. If the committee has any free moments between now and the time the submissions tumble on the green paper and technical papers, they should read the James Morrison inquiry for Ontario on the trust company's affair, if they have not read it. I think it tells you something about the potential of the manipulation of asset values. There was no doubt that there was very substantial manipulation of asset values particularly in that company. The extent was not recognized immediately. It was discovered later on with the results you see here, which are extraordinary.

• 1055

**The Chairman:** Does anybody else have questions? I have two or three more.

The other day with Mr. Hamelin we raised the questions on the apartments in Toronto—some 10,000 suites—the Cadillac-Fairview apartment block. Do you have control of it?

**Mr. de Léry:** Gordon Thompson has been told of it.

**The Chairman:** On whose behalf?

**Mr. de Léry:** On behalf of the registrar of Ontario.

**The Chairman:** Well, we put the money up; the registrar did not put any money up. Why has CDIC not . . .

**Mr. de Léry:** On behalf the three trust companies involved Greymac, Crown and . . .

## [Translation]

Mais encore une fois, comme je le disais, la décision dépend énormément de la façon dont nous percevons les choses au moment même, au moment de l'insuffisance de l'actif. Et à cette époque-là, d'après toutes les études que nous avons pu faire faire, nous n'avions pas réalisé à quel point les pertes seraient considérables et à quel point l'actif allait se dégrader.

**Le président:** La *Seaway Mortgage* avait une charte fédérale mais la *Seaway Trust* une charte provinciale. Dans ce dernier cas, vous avez dû y aller de 285 millions de dollars et vous avez perdu en définitive 184 millions de dollars. En d'autres termes, vous avez perdu près de 60 p. 100. C'est un coefficient assez astronomique. L'actif était-il donc si mauvais?

**M. Humphrys:** À l'origine, ce n'est pas l'impression qu'il donnait mais le temps nous a donné tort. Il faut toutefois se rappeler que ce calcul estimatif de la perte comprenait les frais d'intérêt prévus jusqu'à la fin de 1988, de sorte que la situation est pire qu'elle ne l'aurait été s'il y avait eu une fermeture immédiate.

**Le président:** D'accord, mais il n'empêche que vous perdez quand même 60 p. 100 du portefeuille. Vous pouvez certainement nous expliquer la chose, notamment par les intérêts, mais cela me porte à croire néanmoins que l'actif était tellement douteux qu'il n'aurait en aucun cas dû être pris en fiducie. Qu'est-ce que les services d'inspection de l'Ontario, auxquels nous avons eu recours, nous ont appris à ce sujet?

**M. Kennett:** Monsieur le président, tout cela a fini par tourner au désastre. La plupart de ces avoirs, ou de ces livres, étaient passés par un M. Player. Si le Comité a des loisirs d'ici à ce que les soumissions apparaissent au Livre vert et aux documents techniques, ses membres devraient lire le rapport de l'enquête de James Morrison de l'Ontario sur l'affaire de la société de fiducie, s'ils ne l'ont pas déjà fait. Je crois qu'on y apprend comment il est possible de tripoter la valeur des actifs. Il ne fait aucun doute que, tout particulièrement dans cette société, on jouait sur une très grande échelle avec la valeur des actifs. Dans l'immédiat, on ne s'est pas rendu compte de l'ampleur de l'exercice, mais, plus tard, oui, avec les résultats que vous voyez ici, et qui sont extraordinaires.

**Le président:** Est-ce que quelqu'un d'autre a des questions? J'en ai encore deux ou trois moi-même.

L'autre jour, nous avons abordé avec M. Hamelin la question des appartements à Toronto . . . quelque 10,000 unités . . . la tour Cadillac-Fairview. Contrôlez-vous cet immeuble?

**M. de Léry:** Gordon Thompson est au courant.

**Le président:** Pour le compte de qui?

**M. de Léry:** Pour le compte du registraire de l'Ontario.

**Le président:** Eh bien, c'est nous qui avons avancé l'argent; ce n'est pas le registraire. Pourquoi la SADC n'a-t-elle pas . . .

**M. de Léry:** Pour le compte des trois sociétés de fiducie impliquées, Greymac, Crown et . . .

*[Texte]*

**The Chairman:** I see. Are you in a position to sell those apartment buildings?

**Mr. de Léry:** We hope they will be in a position to in a very short while.

**The Chairman:** Have you current appraisals on those apartment buildings?

**Mr. de Léry:** The Thompson firm has, yes.

**The Chairman:** Mr. Rosenberg says they are worth a half a million dollars. Is there some truth to the fact that they could be sold for substantially more than he purchased them for at this point?

**Mr. Kennett:** We have not heard about it, Mr. Chairman, if that is the case.

**The Chairman:** What do you feel they are worth in terms of as an asset to this liquidation?

**Mr. de Léry:** That is a difficult question to answer; if we say what we feel that we have put down, we might be impeding the maximization, we should be able to get on these properties when we do put them up.

The properties presently have first and second mortgages totalling approximately \$216 million or \$217 million. There are third mortgages totalling \$152 million.

**The Chairman:** You are subject to \$217 million in mortgages ahead of you?

**Mr. de Léry:** Yes.

**The Chairman:** Is your equity the difference between \$217 million and whatever you can get for it?

**Mr. de Léry:** Yes.

**The Chairman:** In determining your losses, in the Seaway, Crown, Greymac and so on, which are rather significant—you put some kind of a recovery in here. What have you used for the . . . ?

**Mr. de Léry:** We have used the figures, Mr. Chairman, but I am a little hesitant to mention these figures. We feel if we do mention these figures here and then they become public, and they might have some bearing or some influence on the marketability of these properties when they go on the market.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, what we are trying to do is . . . First of all, Clarkson is the receiver on behalf of the company, so Clarkson has that kind of control as the receiver. Now suppose you sort of appointed a disposition plan for these apartments as being prepared and being considered by the corporation and the court.

As a corporation, we have set up a Real Estate Advisory Committee which is chaired by Mr. William C. Poole. I think it is as fine a group of real estate advisers as we could put together for purposes of the corporation. These people are constantly being consulted and are advising the board in this matter. Through that vehicle, through the structures we have established and the advice that we will be able to get from the receivers themselves, through the court, and from our own

*[Traduction]*

**Le président:** Je vois. Allez-vous pouvoir vendre ces tours d'appartements?

**M. de Léry:** Nous espérons être en mesure de le faire très prochainement.

**Le président:** Avez-vous des évaluations courantes sur ces édifices?

**M. de Léry:** La société Thompson en a, oui.

**Le président:** M. Rosenberg dit que ces immeubles valent un demi-million de dollars. Est-il vrai qu'on pourrait les vendre pour beaucoup plus qu'il ne les a payés?

**M. Kennett:** Nous n'en avons pas entendu parler, monsieur le président, si c'est le cas.

**Le président:** À votre avis, combien valent les immeubles dans le cadre de cette liquidation?

**M. de Léry:** Il est difficile de vous répondre; si nous vous disons combien nous pensons demander, lorsque nous mettrons les propriétés en vente, nous risquons de ne pas en tirer le maximum.

Les propriétés sont actuellement hypothéquées, en première et deuxième hypothèques, pour environ 216 millions ou 217 millions de dollars. Les troisièmes hypothèques se chiffrent à 152 millions de dollars.

**Le président:** Donc, vous êtes responsables de 217 millions de dollars d'hypothèques?

**M. de Léry:** Oui.

**Le président:** La différence entre les 217 millions de dollars et ce que vous pourrez obtenir pour les immeubles représentative votre actif?

**M. de Léry:** Oui.

**Le président:** Dans le calcul de vos pertes dans Seaway, Crown, Greymac, etc., lesquelles sont assez lourdes . . . vous avez envisagé un certain recouvrement. Qu'avez-vous utilisé . . . ?

**M. de Léry:** Nous avons utilisé des chiffres, monsieur le président, mais j'hésite un peu à les mentionner. Nous estimons que, si nous les donnons ici, publiquement, cela pourrait influencer la vente, d'une façon ou d'une autre, de ces propriétés lorsqu'elles seront mises sur le marché.

**M. Kennett:** Monsieur le président, ce que nous essayons de faire . . . Tout d'abord, Clarkson est le syndic, pour le compte de la société, et, donc, c'est Clarkson qui exerce ce genre de contrôle. Maintenant, supposons qu'un plan de liquidation des appartements soit préparé et étudié par la Société et le tribunal.

Comme société, nous avons créé un comité consultatif sur l'immeuble, sous la présidence de M. William C. Poole. Je crois que ce groupe de conseillers en immobilier est le meilleur que nous ayons pu constituer. Nous les consultons constamment et ils conseillent le conseil d'administration dans cette affaire. Grâce à cet instrument, grâce aux structures que nous avons mises en place et aux conseils que nous recevons des syndics eux-mêmes, grâce au tribunal et à notre propre comité



## [Text]

advisory committee, we are doing everything that can be reasonably expected to retain and maximize the values of those companies.

• 1100

Now, part of the sales process is a negotiation to be handled finally by brokers, and we will see in due course what values we are able to receive in relation, finally, to the third mortgage positions that Crown, Greymac and Seaway took on this deal.

**The Chairman:** Are you collecting sufficient in rents to carry the existing paper in front of . . .

**Mr. de Léry:** On the first and second mortgages?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. de Léry:** Yes.

**Mr. Kennett:** But not for the third mortgages . . . the ones in these companies.

**The Chairman:** You are not getting any interest on your money.

**Mr. de Léry:** No interest has been paid on the third mortgages.

**Mr. Dorin:** I have a related question before I go on to the other question I want to ask. I presume that whatever happens with regard to rent controls may have a significant impact of the valuation of that apartment. Would that be a fair statement, do you think?

**Mr. de Léry:** Definitely, yes.

**Mr. Dorin:** So in other words, there is politics in this as well as simple economics.

I wanted to ask you this, and you may have had some advance notice of this from Mr. Hammond, because I asked him essentially the same questions last week. I have a particular concern in a number of these cases, where in fact what has happened is that real estate companies have chosen to acquire trust companies, with the motivation being a source of financing as opposed to actually, it would appear, wanting to be involved in owning and operating a financial institution in its own right. Possibly Fidelity Trust is as good an example as any of these. So I would just like to ask you, first of all: Can you tell me the status of the \$10 million guarantee that was put up in a sale or a swap of a particular property, a property that was sold to Fidelity? I believe it went to the courts earlier this month, and I wonder if there is any update on the status of that.

**Mr. Kennett:** Our legal counsel, Mr. Harry McDonald, is here and I think he can give you that update.

**Mr. H.B. McDonald (Legal Adviser, Canada Deposit Insurance Corporation):** Mr. Chairman, the matter is now before the court, and the counsel for Fidelity Trust has moved to obtain a summary judgment in favour of Fidelity. It is his opinion that there is no real defence in that situation. We are just trying to get to court. As a matter of fact, he was very

## [Translation]

consultatif, nous faisons tout ce qu'il est raisonnable d'espérer afin de maintenir et de rehausser la valeur de ces entreprises.

En dernière analyse, dans le cadre d'une vente, ce sont les courtiers qui s'occupent des négociations, et nous verrons, le moment venu, quels prix nous pouvons recevoir pour ce qui, en dernière analyse, représente les troisièmes hypothèques que *Crown, Greymac et Seaway* avaient obtenues.

**Le président:** Percevez-vous des loyers suffisants pour vous acquitter de vos obligations . . .

**M. de Léry:** Sur les première et deuxième hypothèques?

**Le président:** Oui.

**M. de Léry:** Oui.

**M. Kennett:** Mais pas pour les troisièmes hypothèques . . . celles détenues par ces sociétés.

**Le président:** Vous ne touchez aucun intérêt sur votre argent.

**M. de Léry:** Aucun intérêt n'a été versé sur les troisièmes hypothèques.

**M. Dorin:** J'ai une question sur le même sujet, avant de passer à autre chose que je veux demander. Je présume que les événements en ce qui concerne le contrôle des loyers influenceront grandement l'évaluation de ces immeubles. Est-ce juste, à votre avis?

**M. de Léry:** Très certainement.

**M. Dorin:** En d'autres termes, il y a une question de politique en plus de l'aspect économique.

Je veux vous demander ceci, et vous en avez peut-être été prévenus par M. Hammond, parce que je lui ai posé essentiellement les mêmes questions, la semaine dernière. Je m'intéresse particulièrement à un certain nombre de ces affaires, où des sociétés d'immeubles ont décidé d'acquérir des sociétés de fiducie pour le seul motif d'avoir une source de financement plutôt que de vouloir acquérir et exploiter une institution financière comme telle. *Fidelity Trust* en est peut-être le meilleur exemple. J'aimerais donc vous demander tout d'abord ceci: pouvez-vous me dire ce qui est arrivé à la garantie de 10 millions de dollars donnée dans la vente ou l'échange d'une propriété particulière, d'une propriété vendue à *Fidelity*? Je crois que l'affaire est passée devant les tribunaux plus tôt ce mois-ci, et je me demande si vous avez les derniers renseignements à ce sujet.

**M. Kennett:** Notre conseiller juridique, M. Harry McDonald, est ici, et je crois qu'il peut vous donner les dernières nouvelles.

**M. H.B. McDonald (conseiller juridique, Société d'assurance-dépôts du Canada):** Monsieur le président, les tribunaux sont actuellement saisis de l'affaire, et l'avocat de *Fidelity Trust* a entamé une procédure en vue d'obtenir une décision sommaire en faveur de *Fidelity*. À son avis, il n'y a aucune défense possible dans cette situation. Nous essayons tout



[Texte]

hopeful; he had a court date last week, and due to other business of the court he was not heard. But he hopes to be heard next week, on June 24, as a matter of fact, and he is hopeful that summary judgment would be obtained which would give Fidelity Trust, of course, the judgment against Pocklington Financial Corporation for approximately \$10 million, which was the price they are supposed to pay for the purchase of the property.

**Mr. Dorin:** Just because I am unfamiliar with these, I am interested in the timing of this. If you obtain the judgment on June 24, what happens then? Is this something that can be dragged out for months and months and years and years or can you give me . . .

**Mr. McDonald:** Unfortunately, yes, a summary judgment of this kind from the judge of the Court of Queen's Bench can be appealed to the Court of Appeal, and I suppose how long it drags out would depend on how strong the grounds of appeal might be. But certainly, if Pocklington Financial Corporation chooses to prolong the disposition of the matter, it certainly can be prolonged.

**Mr. Dorin:** I suppose there is little doubt about that.

I would like to ask you a broader question that is related to that. In these situations—and this is not limited to Fidelity—deposits have been used . . . In that particular example, I think the situation was that the company was acquired and, within in two months or three months, approximately \$22 million, which was more than the actual purchase price—\$22 million, or something around there, in cash—was taken out and put into other enterprises. I am just wondering if we, in these cases, or you in these cases, pursue all legal avenues, either criminal or civil, or examine all of them, because it seems to me that the problem in this case is not necessarily one of the lack of regulation, because in many cases the regulations have been broken.

• 1105

In the case of Fidelity, they far had exceeded the capital adequacy requirements and the 10% limit on advances to any one company. I am just wondering what recourse, if any, what avenues, do you have to pursue them in terms of, say, either criminal or civil suits? Have you pursued them, and are there any possibilities in any of these cases of ways to get some of that money back that has found its way into somebody's hands and that person was still able maybe to operate quite comfortably as other enterprises?

**Mr. McDonald:** The answer to part of your question is that no, as far as CDIC is concerned, it has not yet looked into the possibility of certainly any criminal offence. When these properties were purchased, Fidelity was under the jurisdiction of the Department of Insurance, of course. I doubt from what I understand that there were any provisions of the federal statute that were breached at that time. From the impression I got from a review of the files, I would be doubtful if there were

[Traduction]

simplement d'être entendus par le tribunal. A vrai dire, il a grand espoir; sa comparution était prévue la semaine dernière, mais à cause des travaux du tribunal, il n'a pas été entendu. Toutefois, il espère se faire entendre la semaine prochaine, le 24 juin en fait, et il espère obtenir une décision sommaire, ce qui manifestement accorderait à *Fidelity Trust* un jugement contre *Pocklington Financial Corporation*, d'une valeur approximative de 10 millions de dollars, le prix qui devait être versé, prétend-on, à l'achat de la propriété.

**M. Dorin:** Parce que je ne suis pas très au courant de ces procédures, je serais heureux de connaître les délais. Si vous obtenez un jugement le 24 juin, que se produit-il alors? Peut-on faire traîner la chose pendant des mois et des mois, des années et des années, et pouvez-vous me donner . . .

**M. McDonald:** Malheureusement, oui, une décision sommaire de ce genre rendue par un juge de la Cour du banc de la Reine peut faire l'objet d'un appel en Cour d'appel, et je suppose que cela peut durer plus ou moins longtemps selon le poids des raisons données pour interjeter appel. Toutefois, si *Pocklington Financial Corporation* choisissait de prolonger le règlement de l'affaire, l'affaire peut certainement être prolongée.

**M. Dorin:** Je suppose que cela ne fait pas grand doute.

J'aimerais vous poser une question plus générale, toujours sur le même sujet. Dans de telles situations—et *Fidelity* n'est pas la seule société à le faire—on a utilisé des dépôts . . . Dans ce cas particulier, je crois qu'après l'achat de la société, dans les deux ou trois mois suivants, environ 22 millions de dollars, donc plus que le prix réel d'achat—22 millions de dollars, plus au moins, comptant—ont été retirés et investis dans d'autres entreprises. Je me demande simplement si dans de tels cas, ou si vous, dans de tels cas, vous prévalez de tous les recours juridiques, soit au criminel soit au civil, ou tout au moins si vous les étudiez, car il me semble que dans le cas en question, ce n'est pas nécessairement par manque de règlements, mais parce qu'on a enfreint les règlements qu'il y a des problèmes.

Dans le cas de *Fidelity*, cette société de fiducie a largement dépassé les exigences en matière de capital et n'a pas respecté la limite des 10 p. 100 sur les avances à une seule entreprise. Je me demande simplement quel recours, s'il en est, quel moyen vous avez à votre disposition pour tenter des poursuites que ce soit au criminel ou au civil? Avez-vous intenté des poursuites, et y a-t-il la moindre possibilité, dans le cadre de ces poursuites, de récupérer une partie de cet argent qui s'est retrouvé entre les mains de quelqu'un qui peut peut-être toujours exploiter tout à son aise d'autres entreprises?

**M. McDonald:** La réponse à cette partie de votre question, c'est non, du moins en ce qui concerne la SADC, nous n'avons pas encore examiné la possibilité qu'il y ait eu infraction criminelle. Lors de l'achat de ces propriétés, *Fidelity* relevait du département des Assurances, évidemment. D'après ce que je sais, je doute fort qu'à l'époque, on ait enfreint la moindre disposition des lois fédérales. En revoyant les dossiers, c'est l'impression que j'ai eue, et je doute fort qu'il y ait motif à une accusation au criminel dans ce genre d'affaire.

[Text]

some grounds for sustaining a criminal charge in a matter of this kind.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, neither the corporation nor the supervisors would normally become involved in a criminal inquiry. If there is any evidence or suspicion whatsoever that criminality has been involved, this kind of question would be put in the hands immediately of the police forces, particularly the corporate crime division of the RCMP.

**The Chairman:** I think he is asking: Have you been in touch with the RCMP with respect to these?

**Mr. Kennett:** Yes. They are carrying on investigations. Indeed, as I think is quite widely known, there are considerable investigations still under way by the federal and provincial police forces in relation to the whole Greymac affair.

**Mr. Dorin:** Over and above the criminal aspect—and the reason I am bringing this up is because it seems to me you are the one in a position to do this—if a financial institution had collapsed and depositors or shareholders had taken losses, they could very well pursue action in the courts against the principals, directors, whatever—pursue lawsuits. Once you, in your role as the protector of those depositors, pays out those deposits, you have taken away any possible incentive for them to do that—you have assumed their liabilities—and I am wondering if you also then assume their rights to go along with it, such that you might take their position, so to speak, to pursue whatever avenues might be available.

**Mr. McDonald:** What rights CDIC have in that respect is to our rights as against the company to enforce the rights that the depositors would have to collect the funds from the company.

**The Chairman:** Mr. Dorin, they have not, unfortunately. All that has happened is that they have bailed out the person who may have the right to lay a criminal charge or be a complainant.

**Mr. Dorin:** Well, that is right.

**Mr. Kennett:** But we have subrogated . . .

**The Chairman:** You may have subrogated rights against the company; but in other words, if there was a fraudulent inducement to invest or to purchase something, or something of that nature, and you have paid the person out, well, then . . .

**Mr. Kennett:** That is right.

**The Chairman:** You were not defrauded. The person you bailed out was defrauded.

**Mr. Kennett:** We will certainly invite the police forces to investigate and to take what action is possible.

**The Chairman:** I am going to adjourn for about five or six minutes so we can have a stretch.

[Translation]

**M. Kennett:** Monsieur le président, ni la Société, ni les surveillants ne feraient normalement partie d'une enquête criminelle. S'il y a la moindre preuve ou des soupçons que des actes criminels ont été commis, on remettrait immédiatement l'affaire entre les mains des forces policières, particulièrement entre les mains de la Division des crimes commerciaux de la GRC.

**Le président:** Je crois qu'il vous demande: avez-vous communiqué avec la GRC en ce qui concerne ces affaires?

**M. Kennett:** Oui. La GRC poursuit son enquête. En fait, et je crois que c'est très connu, les forces policières fédérales et provinciales poursuivent toujours leurs enquêtes approfondies dans toute l'affaire Greymac.

**M. Dorin:** Outre l'aspect criminel—et si j'en parle, c'est qu'il me semble que c'est vous qui êtes en mesure de le faire—si une institution financière s'effondre et si ses déposants ou ses actionnaires encourent des pertes, ils pourraient fort bien intenter des poursuites devant les tribunaux contre les intéressés, contre les directeurs, ou quelqu'un d'autre. Une fois que vous, en qualité de protecteur des déposants, vous remboursez ces dépôts, vous leur retirez toute motivation d'intenter des poursuites—vous assumez leurs responsabilités—et je me demande si par la même occasion vous assumez leurs droits en ce qui concerne tout recours, si vous adoptez leur position et pouvez ainsi vous prévaloir de tous les recours disponibles.

**M. McDonald:** La SADC détient des droits qu'elle peut exercer contre l'entreprise, c'est-à-dire qu'elle peut exercer le droit que les déposants auraient de récupérer leur argent de l'entreprise.

**Le président:** Monsieur Dorin, la SADC ne l'a malheureusement pas fait. Tout ce qu'elle a fait, c'est sauver la personne qui aurait peut-être eu le droit de porter plainte au criminel ou d'être le plaignant dans des poursuites.

**M. Dorin:** En effet.

**M. Kennett:** Mais nous avons subrogé . . .

**Le président:** Vous avez peut-être acquis des droits contre l'entreprise par subrogation; mais par contre, s'il y a une incitation frauduleuse à investir ou à acheter quelque chose, quelque chose du genre, et si vous avez remboursé la personne, alors . . .

**M. Kennett:** C'est juste.

**Le président:** Ce n'est pas vous qu'on a fraudé. Vous avez rattrapé la personne qu'on avait fraudée.

**M. Kennett:** Nous allons certainement demander aux forces policières de faire enquête et d'intenter des poursuites si possible.

**Le président:** Je vais lever la séance pendant cinq ou six minutes, de façon à ce que nous puissions nous étirer.



[Texte]

[Traduction]

• 1110

**The Chairman:** Can we get reassembled, please? Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** Thank you, Mr. Chairman. I have a series of questions. First, concerning liquidation and the process of liquidation. Fortunately, in your experience so far, when you estimate the pros and cons of doing agency agreements, as part of that you must figure out what the cost is of the liquidation. As a percentage of total assets, what is sort of the norm?

**Mr. Kennett:** Mr. Humphrys, would you respond to that?

**Mr. Humphrys:** I do not think there is any sort of normal pattern that I could identify. When you are faced with a situation at the outset, it is a question of making some kind of judgment.

Looking back at the cases that were dealt with on an agency basis, we have some pattern where we got bids from other institutions with the expense quotations. You can use that sometimes as a guide if you are faced with an institution of comparable size. And generally the assumption has been that the expense quotations from that kind of a bidding procedure are about as cheaply as you are going to get it, because there is some competitive bidding and they usually come out at rates that are pretty identifiable with normal agency administration rates, say, for a mortgage portfolio or something like that. Experience suggests that liquidation costs are almost always significantly higher than that.

You cannot tell at the outset, because it depends so much on the nature of the asset portfolio, how long it takes to realize it and all the other surrounding problems. And sometimes it depends on the liquidator himself whether or not it is a high cost arrangement. What we have usually done in considering this is to try to strike a possible expense rate that might be available in an agency arrangement and then make some kind of estimate loading over and above that as to what probably would be the case in the liquidation. It is a judgment factor, really. I could not give you a percentage, but that is the kind of procedure we try to go through.

**Mr. de Jong:** For example, when Mr. Hammond made his presentation to this committee for the two insurance companies that were liquidated, it seems to me it came to a little under a third of the assets.

**Mr. R. M. Hammond (Superintendent of Insurance):** For your information, Mr. Humphrys, that was in connection with Pitts. For example, the claims are about \$20 million and already we have incurred about \$6 million in the administration. But I pointed out that of course there is a different type of claim here in the sense that there is a lot of expense involved in settling the claim. So I said they could not use that as an indication of what the costs would be with the trust company.

**Le président:** Pouvons-nous reprendre, s'il vous plaît? Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Merci, monsieur le président. J'ai une série de questions. D'abord, j'aimerais parler de la liquidation et de la procédure de liquidation. Heureusement, d'après votre expérience jusqu'à présent, lorsque vous évaluez les avantages et les inconvénients des accords de représentation, vous devez calculer les coûts d'une liquidation. Quelle est la norme, quel est le pourcentage de l'ensemble des actifs?

**M. Kennett:** Monsieur Humphrys, voulez-vous répondre?

**M. Humphrys:** Je ne crois pas pouvoir vous donner la moindre norme. Au départ, il s'agit de porter un jugement.

Si l'on regarde les affaires que nous avons traitées par représentation, nous constatons qu'il arrive que nous recevions des soumissions provenant d'autres institutions où figure un bilan de dépenses. Vous pouvez vous y référer, à titre indicatif, s'il s'agit d'une institution de taille comparable. D'une façon générale, on suppose que le bilan des dépenses dans le cadre de ce genre de procédure par soumissions, est aussi bas qu'on puisse se le permettre, car il s'agit de soumissions en concurrence, et les taux se comparent en général aux taux normaux d'administration d'une agence, dans le cas par exemple d'un portefeuille d'hypothèques ou de quelque chose du genre. L'expérience nous enseigne que les frais de liquidation sont presque toujours beaucoup plus élevés.

On ne saurait les déterminer au départ, car cela dépend en grande partie de la nature du portefeuille d'avoirs, du temps qu'il faut pour les réaliser et de tous les autres problèmes connexes. Parfois, s'il en coûte cher, cela dépend du liquidateur lui-même. En général, ce que nous faisons, c'est tenter de faire le point entre ce que le taux de dépenses possible serait dans le cadre d'un accord de représentation pour ensuite rajouter d'autres frais comme étant les coûts éventuels d'une liquidation. C'est vraiment une question de jugement. Je ne pourrais vous donner un pourcentage, mais c'est le genre de procédure que nous essayons de suivre.

**M. de Jong:** Par exemple, lorsque M. Hammond a témoigné devant notre Comité pour le compte des deux sociétés d'assurance liquidées, il me semble que cela donnait un peu moins du tiers de l'actif.

**M. R. M. Hammond (surintendant des Assurances):** A titre de renseignement, monsieur Humphrys, c'était dans le contexte de l'affaire Pitts. Par exemple, les demandes de remboursement se chiffrent à environ 20 millions de dollars et nous avons déjà dépensé environ 6 millions de dollars en frais d'administration. Toutefois, comme je l'ai souligné, il s'agit manifestement de demandes différentes ici, en ce sens que pour les régler cela coûte cher. J'ai donc précisé qu'on ne pouvait se



[Text]

**Mr. Humphrys:** I think that is fair. The costs of liquidating the deposit-taking institution on the liability side is very easy to determine because the liabilities are fixed. But there are lots of legal cases and problems in settling a portfolio of claims of a property and casualty insurance company.

**Mr. de Jong:** So could you give us some ballpark figure? Would it be 10%, 8%?

**Mr. Humphrys:** I would hate to try and put a figure on it, Mr. Chairman.

**Mr. de Jong:** Also, how long it takes to go through the liquidation process. Do you have any . . . ?

**Mr. Humphrys:** It depends on the asset portfolio. Sometimes it takes a long time. My experience has been that it always takes twice as long as I think it is going to take, even when I load it, because I think it is going to take a long time. So it is a slow process and I cannot explain why but I have never seen one that went as fast as I thought it should go or as fast as the creditors thought it should go.

And even if you are in the position of a major creditor, as the corporation is from time to time, again you have to exercise some judgment. If you press too hard, the liquidator may be inclined to dump the assets and you may not do as well, whereas if you wait, then your financing costs keep running on you because you have put money up to pay off the deposits. Then you have to wait . . .

• 1125

**The Chairman:** In other words, would you want them to dump their Canadian Commercial Bank shares today?

**Mr. Humphrys:** Well, that is it. And how hard do you press? Sometimes it is advantageous to wait, in which case your liquidation costs are going to run on but it may be better; you may get a better deal. So it is a question of judging the situation, and if you have a skillful liquidator and a diligent liquidator, then he should balance these things and try to do the best he can for the creditors.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, just as a matter of direct experience, I suppose the first problem this corporation had was with Commonwealth Trust in Vancouver, and that, if I recollect correctly, was in 1970. While the liquidator likes to move expeditiously, and while the creditors like to see him move expeditiously, where there are difficult assets and difficult situations in the liquidation, the thing can drag on. My recollection is that the liquidation of Commonwealth Trust took over 10 years. Most of it was liquidated fairly quickly, but there were two or three residual assets that hung on and on and on. But it is only within the last two or three years that we

[Translation]

fonder sur ces chiffres pour avoir une idée des coûts dans le cas d'une société de fiducie.

**M. Humphrys:** Je crois que c'est juste. Les coûts de liquidation dans le cas d'une institution de dépôt sont assez faciles à déterminer, puisque les responsabilités de ce genre d'institutions sont fixes. Toutefois, lorsqu'il s'agit de régler tout un ensemble de demandes de remboursement contre une société d'immeuble et d'assurance à risques, il y a des poursuites judiciaires et des problèmes.

**M. de Jong:** Donc pouvez-vous nous donner un chiffre global? Serait-ce 10 p. 100, 8 p. 100?

**M. Humphrys:** Je n'aime pas du tout essayer de donner un chiffre, monsieur le président.

**M. de Jong:** J'aimerais également savoir combien de temps il faut pour mener à terme une liquidation. Avez-vous la moindre . . . ?

**M. Humphrys:** Cela dépend du portefeuille d'actifs. Parfois il faut beaucoup de temps. D'après mon expérience, il faut toujours deux fois plus longtemps que j'estime au départ, même lorsque je prévois plus de temps, même lorsque je sais qu'il faudra longtemps. C'est donc un processus lent, je ne saurais vous dire pourquoi, mais je n'ai jamais vu un règlement aussi rapide que je l'avais prévu, ni aussi rapide que les créanciers le voulaient.

Même si vous êtes l'un des principaux créanciers, comme la Société l'est de temps à autre, il vous faut exercer un certain jugement. Si on insiste trop, l'administrateur judiciaire peut décider de liquider l'actif alors qu'en attendant, les frais financiers continuent à courir puisqu'on a avancé de l'argent pour rembourser les dépôts. Il faudrait donc attendre . . .

**Le président:** Autrement dit, vous leur conseillerez donc de se débarrasser immédiatement de leurs actions de la Banque commerciale canadienne?

**M. Humphrys:** Toute la question est de savoir dans quelle mesure il faut insister. Parfois il est préférable d'attendre, même si les frais de liquidation continuent à courir. Le tout est donc de se faire une idée juste de la situation et lorsque l'administrateur judiciaire est compétent, il doit tenir compte de tous ces facteurs afin d'assurer au mieux les intérêts des créanciers.

**M. Kennett:** Le premier gros problème a été celui du Commonwealth Trust de Vancouver qui remonte à 1970. Même si l'administrateur judiciaire et les créanciers tiennent à ce que les choses soient réglées le plus rapidement possible, lorsque des difficultés se présentent, les choses risquent de traîner. Or si ma mémoire est bonne, la liquidation du Commonwealth Trust a duré plus de 10 ans. Le gros a été liquidé assez rapidement mais deux ou trois postes ont traîné. Cela ne fait donc que deux ou trois ans à peine qu'on a finalement liquidé complètement cette société, liquidation qui entre parenthèses s'est effectuée sans perte.

[Texte]

have finally completed the liquidation of that company— incidentally, and finally at almost no loss to the corporation.

**Mr. de Jong:** Just in terms of specifics now, have you any estimate as to how long it would take to liquidate Pioneer?

**Mr. Humphrys:** I have not personally made an analysis of the assets. I understand that a major part of the mortgage portfolio has been put up for sale; some offers have been made and I think those are being considered. That would take a big portion of the assets and would reduce the liquidator's charges because he would only have to manage the balance. But I would think there are likely some troubled assets there which may take quite a while before they are realized.

**Mr. Sabourin:** Mr. Chairman, I may be able to be more specific.

**The Chairman:** Mr. Sabourin.

**Mr. Sabourin:** We expect that the majority of the assets . . . well, approximately \$100 million in hard assets will be disposed of within the next couple of months. The rest of the assets, some of which are in arrears, mortgages, etc., will take a bit longer. But we expect that liquidation of the majority of the assets should be completed within two years.

There will be residual assets left. As you are aware, there is a subsidiary with assets in the United States, so they may take a bit longer in a subsidiary. And of course depending on the soft assets or any other legal matters, litigation that might arise, it may take a bit longer. The majority of the assets should be disposed of within two years.

**Mr. de Jong:** Do you determine the liquidator in cases like Pioneer through competitive bidding? It is a case of where the court appoints a liquidator, but does the court invite bids?

**Mr. Sabourin:** We are usually involved in the process. We make a recommendation as to whom the liquidator should be.

**Mr. de Jong:** And you make the recommendation after . . .

**Mr. Sabourin:** After considering the competence, the costs involved, and the experience.

**Mr. de Jong:** And do you then invite bidding, or do you make your decision based on . . .

**Mr. Sabourin:** That is right; we make our decision.

**Mr. de Jong:** In terms of Pioneer, is there any estimate as to what the cost of the liquidation might be?

**Mr. Sabourin:** No, we do not have that information right now. Pioneer was placed in liquidation on February 15, 1985. It is certainly very early to be able to analyse that. We expect that by September we will have a very good idea as to what the costs will be, because we have asked the liquidator to project his expenses. Of course, once the major assets have been disposed of, then the costs will be reduced.

**Mr. de Jong:** So let us say you have liquidated a company, or most of a company. How does the money you realize from the liquidation get disbursed? Who is first in line?

[Traduction]

**M. de Jong:** Avez-vous une idée de combien de temps il faudrait pour liquider Pioneer?

**M. Humphrys:** Je n'ai pas encore étudié l'actif de cette société. Il paraît que la majeure partie des créances hypothécaires ont été mises en vente et certaines offres d'achat seront examinées. Ces créances hypothécaires constituent une bonne partie de l'actif et réduiraient donc d'autant le travail de l'administrateur judiciaire qui n'aurait plus qu'à s'occuper de liquider le solde. Je pense toutefois que la liquidation de certains actifs risque de traîner.

**M. Sabourin:** Pourrais-je ajouter quelque chose, monsieur le président?

**Le président:** Allez-y, monsieur Sabourin.

**M. Sabourin:** Nous pensons que 100 millions de dollars d'actif devraient être liquidés dans les deux mois à venir. Le reste qui comporte des arriérés des hypothèques, etc., pourrait exiger un peu plus de temps. Mais nous pensons que le gros de l'actif devrait pouvoir être liquidé d'ici deux ans.

On se retrouvera ainsi avec un certain nombre d'actifs marginaux, sans parler d'une filiale aux États-Unis qui compte également des actifs et dont la liquidation durera peut-être un peu plus longtemps. Il faut également compter sur des recours devant les tribunaux et d'autres problèmes juridiques qui risquent d'exiger plus de temps. Mais dans l'ensemble le gros de l'actif devrait être liquidé d'ici deux ans.

**M. de Jong:** Lorsque le tribunal nomme un administrateur judiciaire, peut-il également imposer une liquidation par voie d'appel d'offres?

**M. Sabourin:** Généralement, nous faisons une recommandation quant au choix de l'administrateur judiciaire.

**M. de Jong:** Et cette recommandation, vous la faites après . . .

**M. Sabourin:** Nous tenons compte des qualifications de la personne en question, de son expérience et des coûts.

**M. de Jong:** Est-ce que vous faites des appels d'offres ou bien . . .

**M. Sabourin:** C'est nous qui prenons la décision.

**M. de Jong:** Est-ce que vous avez une idée de ce que la liquidation de Pioneer pourrait coûter?

**M. Sabourin:** Non pas encore. La liquidation de Pioneer ayant été décidée le 15 février dernier, il est encore trop tôt pour savoir. Nous devrions avoir une idée assez précise d'ici au mois de septembre car nous avons demandé à l'administrateur judiciaire de prévoir ces dépenses. Lorsque le gros de l'actif aura été liquidé, les coûts seront fortement réduits.

**M. de Jong:** Lorsque le gros d'une entreprise a été liquidé, comment l'argent ainsi récupéré est-il distribué? Qui est-ce qui est le premier à être remboursé?



[Text]

**Mr. Sabourin:** By CDIC paying off the insured deposits, it is only subrogated to the rights and interests to the amount it is paid. It does not receive priority in the payment of the claim. As in the case of Pioneer, the uninsured and insured depositors will receive funds at the same time.

• 1130

As an example, if the liquidator is in a position to distribute let us say \$100 million in September, he will of course request through the courts that claims be filed. Once he is satisfied the claims are correct, then he will apply to the courts to make a distribution based on the list of claimants that has been approved. CDIC would receive a portion based on the amount of its claim to the total deposits, and the uninsured depositors would also receive a portion. So as an example, if there is a 20¢ distribution on the assets, then if CDIC has 90% of the liabilities, it would receive 90¢ and 10% would go to the other uninsured depositors.

**Mr. de Jong:** So there is no such thing as first in line.

**Mr. Sabourin:** No, sir.

**Mr. de Jong:** But since you have the major hunk of money . . . let us say that of the money owing you have 90%. You would get 90% of . . .

**Mr. Sabourin:** Of whatever the distribution is.

**Mr. de Jong:** Okay. In the case now of Pioneer, where both the federal government and the provincial have put up money to help with the uninsured depositors, would they also be in line with . . .

**Mr. Sabourin:** They would rank equally with CDIC.

**Mr. Hammond:** As a result of the arrangement Saskatchewan and the federal government have entered into to compensate the uninsured depositors, those uninsured depositors have subrogated to either Saskatchewan or the federal government their right to claim against the estate of Pioneer. So the three major creditors of the company now will be CDIC, the federal government, and the Saskatchewan government.

**Mr. de Jong:** Right; and the money realized from the liquidation would be distributed according to the formula you have just enunciated.

**Mr. Sabourin:** Right.

**Mr. de Jong:** Mr. Humphrys, when you considered whether to attempt an agency agreement for Pioneer . . . before you mentioned all the factors you looked at before you came to a conclusion. Apparently with Pioneer you came to the conclusion that it was not in the interest of CDIC to attempt an agency agreement. What were the factors there that made you believe an agency agreement for Pioneer would not be in CDIC's interest?

**Mr. Humphrys:** We took into account the starting position as it appeared on the balance sheet and the uninsured liabilities, and started with an estimate of what it would cost to pick

[Translation]

**M. Sabourin:** La Société d'assurance-dépôts du Canada qui rembourse les montants assurés n'a pas pour autant de priorité en matière de remboursement. Les créanciers de Pioneer, tant assurés que non assurés, seront donc remboursés simultanément.

Supposons que l'administrateur judiciaire puisse, d'ici au mois de septembre, rembourser 100 millions de dollars de créances; il demandera aux tribunaux la liste des ayant-droits. Lorsque les listes auront été vérifiées, il demandera aux tribunaux d'assurer le remboursement en fonction des listes ainsi approuvées. La Société d'assurance-dépôts pourrait ainsi obtenir un remboursement d'une partie des créances qui lui sont dues et les créanciers non assurés toucheraient également une partie. Si l'on décidait de rembourser 20 p. 100 de l'actif et que la Société d'assurance-dépôts détient 90 p. 100 des créances, cette dernière toucherait 90 p. 100, le solde de 10 p. 100 étant réparti entre les autres créanciers non assurés.

**M. de Jong:** Donc il n'y a pas d'ordre de priorités?

**M. Sabourin:** Non.

**M. de Jong:** Si la Société d'assurance-dépôts détient 90 p. 100 des créances, vous toucheriez 90 p. 100 des remboursements?

**M. Sabourin:** Oui, effectivement.

**M. de Jong:** Puisque les gouvernements fédéral et provincial ont avancé des fonds pour aider les créanciers non assurés, auraient-ils également le droit de se faire rembourser?

**M. Sabourin:** Au même titre que la Société d'assurance-dépôts.

**M. Hammond:** Suite à l'accord passé entre les gouvernements de la Saskatchewan et le gouvernement fédéral en vue de compenser les créanciers non assurés, ces derniers s'en remettent aux autorités fédérales ou de la Saskatchewan pour recouvrer leurs créances auprès de Pioneer. Les trois principaux créanciers de Pioneer sont donc à l'heure actuelle la Société d'assurance-dépôts, le gouvernement fédéral et le gouvernement de la Saskatchewan.

**M. de Jong:** L'argent provenant de la liquidation sera donc réparti en fonction de la formule que vous venez de nous exposer.

**M. Sabourin:** C'est exact.

**M. de Jong:** Après avoir examiné la situation, vous avez dû arriver à la conclusion que ce n'était pas dans l'intérêt de la SADC d'avoir recours à un accord de représentation pour liquider la société Pioneer. Comment êtes-vous arrivés à cette conclusion?

**M. Humphrys:** Nous avons examiné le bilan ainsi que les créances non assurées et calculé les pertes éventuelles. Ensuite



[Texte]

up the loss in those. Then we considered the expenses that might be involved if we had an agency run-off, compared with an estimate of the liquidation expenses.

Then we considered the financing costs; that is, what it would cost the corporation to pay out all the insured liabilities at one stroke, which it did, as compared with advancing funds to an agent to meet the liabilities as they emerged according to their due date. On the one hand, if you pay off all the liabilities at once, then you have to find the resources to do that, and the interest costs run on the amount advanced. There is a partial offset, because the assets in the hands of the liquidator will be earning interest also. So that is a partial offset; and you also have an offset in the sense that when you go into liquidation the interest ceases to run on the liabilities.

If you take the other route, then you do not have to put up as much money, because first you can rely on the funds obtained from realizing the assets in the hands of the agent. Then you put up whatever supplement is necessary to meet the actual liabilities that emerge. So you do not have to put out as much money. On the other hand the assets in the hands of the agent earn interest, but interest is still running on the outstanding deposits.

So you take all these things into account with a profile of the deposits and what it might cost there on that side as compared with what it might cost on this side, with an estimate of how the assets in the hands of the liquidator will run down and how much they will earn there, and whether they will earn as much in the liquidator's hands as in the agent's hands.

• 1135

Then you try to make an estimate, say if you did put it out for bids would you get any commission, would anybody be interested in buying the branches, taking over the whole shop, and would they pay you a commission on the deposits they realized.

So you add all these things up, and admittedly quite a few of them are estimates. You also have to take into account what it costs you to raise the money as compared with the rate of interest that is running on the deposits because that is a negative item for you. So you try to weigh these things as best you can and reach a conclusion.

Then you have to take into account the mechanics of the thing, how long it would take you to get some bids, what you can do in the meantime to hold the situation. In the absence of a liquidation order, there is not any obvious legal power to stop a company from continuing to pay out its obligations. So you cannot sit there for six weeks while you get bids while all the deposits are being paid out because all the smart people will get out and leave the loan with the long liabilities or the uninformed with the tag in.

So, seriously to consider an agency agreement, not only do you have to go through the calculation or the process I described but you also have to have the other circumstances in place so you can get time to do that without having the situation crumble under your hands.

[Traduction]

nous avons comparé ce que coûterait un accord de représentation par opposition à une liquidation pure et simple.

Nous avons également comparé le coût du remboursement simultané de toutes les créances non assurées, ce qui a été la solution obtenue par opposition à ce que cela aurait coûté d'avancer les fonds à un mandataire qui aurait remboursé les créances au fur et à mesure de leur échéance. Lorsqu'on décide de rembourser une créance d'un coup, il faut bien entendu trouver l'argent nécessaire tandis que les intérêts courent sur les montants avancés. Par contre, les intérêts continuent à courir sur les capitaux détenus par le liquidateur. Il ne faut pas oublier également que lorsqu'une liquidation est décrétée, les intérêts cessent de courir sur les créances.

Si l'on décide d'avoir recours à un mandataire, il nous faut bien entendu ne pas avancer de fonds puisque l'on peut utiliser les fonds réalisés grâce à la liquidation des créances. Il suffit donc d'avancer les fonds nécessaires au remboursement des créances au fur et à mesure de leur échéance. Même si l'argent entre les mains du mandataire accumule des intérêts, les intérêts continuent également à courir sur les créances exigibles.

On compare donc les deux solutions à tous les points de vue pour déterminer s'il est plus intéressant d'avoir recours à un administrateur judiciaire ou à un mandataire.

Ensuite, on essaie de déterminer si on toucherait des commissions à la suite d'un appel d'offres, s'il y aurait des acheteurs éventuels pour une succursale, ou pour l'entreprise toute entière, et s'ils seraient prêts à payer des commissions sur la réalisation des créances.

Il faut donc essayer de prévoir au mieux les différentes possibilités. On tient donc compte des différents facteurs pour arriver à une conclusion.

Il faut également tenir compte des modalités pratiques, et notamment du temps nécessaire pour obtenir des soumissions, et de ce qu'il convient de faire entre temps. Tant qu'un ordre de liquidation n'a pas été donné, rien, au plan juridique, n'empêche une entreprise de continuer à régler ses créances. Il n'est donc pas question d'attendre six semaines pour des soumissions pendant que les dépôts sont remboursés, car cela permettrait au plus malin de s'en sortir, et on se retrouverait donc avec des créances à long terme.

Donc, il faut tenir compte de tous les facteurs que je viens de vous énumérer et il faut en outre disposer de suffisamment de temps, sans quoi tout risque de s'effondrer.

[Text]

In the cases dealt with in 1983 we had that power because when Ontario ceased those companies it also had the legal authority to freeze the assets and the liabilities. They did that, and then they let enough money go out just to pay the insured liabilities. That was legally possible because they got the special authority from the legislature, but even then in the case of Crown there was tremendous pressure because the uninsured liabilities were there and some of them were very large and those creditors were pressing with extreme pressure to pay out and to settle the thing and as the money was paid out to the insured people some of those major creditors said their position was deteriorating day by day. But without that legal authority to freeze everything while you have at least a couple of weeks or three weeks—and we did that very quickly, as a matter of fact—I do not think it would have really been possible.

I think that in the Pioneer case that situation was not available so, although the calculation I made . . . I reached the conclusion that it was not a case where the corporation could say clearly that by lending money to run off all the liabilities they would be reducing a threatened loss, and unless the corporation can clearly reach that opinion they do not have the legal authority to take that option. So that was the first position we reached, then these other situations.

Even if it had come out somewhat more favourably on a run-off as compared with the other, I am not sure that in the practical situation at the time it could have been achieved without a serious deterioration in the position of some of the creditors.

**Mr. de Jong:** Is it also fair to say that sort of a policy decision has been made in which CDIC, and I suppose the government as well, are less inclined to seek agency agreements, especially for smaller trust companies—because of your previous experience that you are less inclined to go that route?

**Mr. Kennett:** There is no policy beyond the policy to look at each instance on its merit and to act cost effectively as best we can in the calculation of the cost effectiveness, and Mr. Humphrys has been describing the considerations and the process that go into it. But we feel an obligation under the law to take those decisions individually—and, I must say, with some anguish because you do run into the problems that were discussed on the other side of the table of building expectations, where you go into the agency arrangement and everybody gets paid off, that everybody will always get paid off. But no, there is no policy to treat smaller companies differently.

• 1140

**Mr. de Jong:** I noticed as well that in winding up your reports you give a small paragraph to Northguard Pioneer, London Loan and Western Capital and you estimate the current losses in these cases total \$144 million. What is your estimated loss for Pioneer?

**Mr. Sabourin:** Approximately \$90 million.

**Mr. de Jong:** Did you say \$19 million?

**Mr. Sabourin:** No, \$90 million. I must add, though, that this is a very rough estimate.

[Translation]

C'est ce que nous avons pu faire notamment en 1983, car lorsque l'Ontario a mis ces sociétés en faillite, les autorités provinciales ont, par la même occasion, gelé l'actif et le passif, en laissant tout juste assez d'argent pour rembourser les créances non assurées. Cette procédure a été rendue possible grâce à l'autorisation spéciale accordée par le gouvernement de l'Ontario. Et de très fortes pressions ont été exercées en ce qui concerne Crown, car il y avait en l'occurrence de très importantes créances non assurées et ces créanciers exigeaient en accord que la situation soit réglée, car le remboursement des créanciers assurés se faisait au détriment des principaux créanciers non assurés. Donc, si on n'avait pas eu l'autorisation de geler aussi bien l'actif que le passif, ce qui nous donnait deux ou trois semaines pour nous retourner, cela n'aurait pas été possible.

En ce qui concerne Pioneer, on ne pouvait pas valablement prétendre que le fait d'avancer de l'argent pour rembourser les créances réduirait une perte éventuelle, ce qui est indispensable pour obtenir l'autorisation d'avoir recours à un mandataire.

Même si on était arrivé à une conclusion opposée, je ne pense pas qu'on aurait pu, en l'occurrence, opter pour cette solution sans risquer de porter un préjudice grave à certains des créanciers.

**M. de Jong:** Je présume que la SADC et le gouvernement ont au moins tendance à opter pour un mandataire, surtout pour les petites sociétés de fiducie, et ceci à la lumière de votre expérience passée.

**M. Kennett:** Les seuls critères qui nous sont imposés, c'est de tenir compte de tous les facteurs pour chaque cas et d'essayer de régler les choses aux moindres frais. Donc, chaque cas est étudié individuellement et, parfois, la décision n'est guère aisée, car en ayant recours à un mandataire, tous les créanciers peuvent espérer être remboursés. Mais, en principe, petites et grosses entreprises sont traitées sur un pied d'égalité.

**M. de Jong:** D'après votre rapport, vous prévoyez les pertes courantes des sociétés Northguard Pioneer, London Loan et Western Capital à quelque 144 millions de dollars au total. Quelles sont les pertes prévues pour Pioneer?

**M. Sabourin:** Environ 90 millions.

**M. de Jong:** Vous dites 19 millions?

**M. Sabourin:** Non, 90 millions. Mais il s'agit là d'un chiffre purement approximatif.



[Texte]

**Mr. de Jong:** Right.

**Mr. Sabourin:** It takes a long time to be able to value the assets, especially the soft assets. As I pointed out, it sometimes takes two years. So that is a very rough estimate.

**Mr. de Jong:** I notice, though, that you put it at current losses. Do you have a provision for loss that you have for the other companies, the other trust companies . . .

**Mr. Sabourin:** Yes.

**Mr. de Jong:** —where you estimate what your total loss would be when the whole process is over?

**Mr. Sabourin:** Well, this is a liquidation scenario. The other ones are a loan agreement whereby funds are advanced and interest costs continue.

**Mr. de Jong:** Right.

**Mr. Sabourin:** But this is a liquidation so it is a different situation.

**Mr. de Jong:** Right.

**Mr. Sabourin:** Of course, in the liquidation of these assets, the losses to CDIC and, as an example in Pioneer Trust, does not take into account the opportunity cost to funds. It just takes into account what CDIC has paid off in claims and also what it expects to recover from the liquidator or the estate of that company.

**Mr. de Jong:** How much did you pay off in claims again?

**Mr. Sabourin:** It was \$202 million.

**Mr. de Jong:** Oh, \$202 million, yes. Do you have any figures on what the total of the uninsured deposits was? There was some confusion on that.

**Mr. Sabourin:** Approximately \$35 million.

**Mr. de Jong:** Approximately \$35 million.

**Mr. Sabourin:** There was some confusion because of the fact that it was a very rough estimate at the beginning.

**Mr. de Jong:** Yes.

**Mr. Sabourin:** Of course, that was refined during the weekends that CDIC was in there after February 7 and went through all the deposits and was able to identify approximately \$35 million.

**Mr. de Jong:** Yes, \$35 million.

**Mr. Sabourin:** Yes.

**Mr. de Jong:** Mr. Hammond, you mentioned yesterday that there had been quite an extensive audit on Pioneer at the beginning of November. Would you recollect at all what the uninsured deposits were then?

**Mr. Hammond:** We did not concentrate on the amount of uninsured deposits at that time, Mr. Chairman, we were looking at the solvency. We were trying our best to deal with the adequacy of the provisions for mortgages in arrears and the real estate holdings, so we did not focus on the uninsured deposits at that time, I am confident.

[Traduction]

**M. de Jong:** D'accord.

**M. Sabourin:** Il faut beaucoup de temps pour estimer l'actif d'une société; parfois, cela nous prend jusqu'à deux ans. Donc, il s'agit d'un chiffre tout à fait approximatif.

**M. de Jong:** Avez-vous cherché à prévoir les pertes sur les autres sociétés de fiducie?

**M. Sabourin:** Oui.

**M. de Jong:** Avez-vous essayé de calculer le montant global de la perte qui sera ainsi subie?

**M. Sabourin:** Nous parlons ici de liquidation. Mais il y a également un accord de prêt avec avance de fonds et intérêts.

**M. de Jong:** Oui.

**M. Sabourin:** Une liquidation est une autre chose.

**M. de Jong:** En effet.

**M. Sabourin:** Les pertes de la SADC en ce qui concerne la liquidation de Pioneer ne prennent pas en compte les bénéfices éventuels qui ont été réalisés sur ces fonds. On tient compte uniquement des montants remboursés par la SADC au titre des créances, ainsi que des montants qui seront éventuellement recouvrés par l'administrateur judiciaire.

**M. de Jong:** Combien avez-vous remboursé aux créanciers?

**M. Sabourin:** Deux cent deux millions de dollars.

**M. de Jong:** Oui, c'est vrai. À combien s'élevaient les dépôts non assurés?

**M. Sabourin:** À environ 35 millions.

**M. de Jong:** Trente-cinq millions.

**M. Sabourin:** La confusion était due au fait que les estimations étaient très approximatives.

**M. de Jong:** Oui.

**M. Sabourin:** Après le 7 février, la société d'assurance-dépôts a vérifié les comptes, et c'est ainsi que nous avons obtenu un chiffre approximatif de 35 millions.

**M. de Jong:** D'accord.

**M. Sabourin:** Voilà.

**M. de Jong:** M. Hammond a dit hier que Pioneer avait fait l'objet d'une vérification détaillée au début du mois de novembre. À combien s'élevaient les dépôts non assurés à cette date?

**M. Hammond:** Nous n'avons pas examiné ce poste à cette date, monsieur le président, nous cherchions essentiellement à déterminer si l'actif était suffisant pour couvrir les créances hypothécaires et les valeurs immobilières, et nous ne nous sommes donc pas occupé des dépôts non assurés.



[Text]

**Mr. de Jong:** Okay. For example, one of the sins of Pioneer was issuing these guaranteed income averaging certificates and they had the CDIC stamp of approval on the application forms and so forth. It was not until people actually got their certificates that at the bottom of the page it stated that these guaranteed income averaging certificates of more than five years were not covered and were not insured.

In this particular case—I believe it is a retired farmer—he just sees the stamp on there and assumes that . . . and at the bottom as well it says member of the Canada Deposit Insurance Corporation. To an average person it has all the appearance that this type of saving is insured. Have you any way at all of monitoring what these companies do?

**Mr. Sabourin:** In some cases, where we have been informed that there is a questionable transaction of this sort, we do ask that the institution provide us with copies of the certificates, letterheads, etc. But the corporation is at this time reviewing the use of the CDIC membership signs on letterheads . . .

**Mr. de Jong:** Good.

**Mr. Sabourin:** —all certificates, instruments, and we will probably be in a position to issue specific regulations on advertising to all member institutions.

**Mr. Kennett:** Clearly, Mr. Chairman, a toughening needs to occur here. We have recently put in place new and extensive by-laws. We have notified all member institutions; we have asked them to take special care. What we need now, though, is an amendment to the law that will provide us with penalties. We have everything in place that seems to be desirable, except we do not have any penalties we can enforce and we now clearly need penalties to put real teeth into it. That will require a change in the law.

• 1145

We are also looking at the possibility of public awareness advertising to try to reach, through the press or the media, the population at large, at least to alert them to the fact that in every member institution there should be brochures describing in some detail what is offered. These brochures are a little heavy to read perhaps, and we will be looking at the brochure too. However, as a result of this experience we recognize that we just have to be more diligent in trying to keep the public.

**The Chairman:** Why do you only guarantee for five years? There is no justification for that. There is no reason why you could not do it for 10 years or 20 years.

**Mr. Humphrys:** Mr. Chairman, to go back to the start when the plan was first being thought of, it was being thought of in terms of insuring deposits only; for example, with respect to your pass book savings deposit whereby you put the money across the counter and you draw it out across the counter, or even checking deposits.

**The Chairman:** Then you went on to cover GICs, you see.

[Translation]

**M. de Jong:** Une des grosses erreurs de Pioneer a été d'émettre des certificats garantis à versement invariable, les formulaires afférents portant l'estampille de la SADC. Ce n'est qu'en lisant les explications au bas de leurs certificats que les titulaires se sont aperçus que ces certificats à cinq ans à versement invariable n'étaient pas assurés par la société d'assurance-dépôts.

J'ai vu un de ces certificats appartenant à un agriculteur ayant pris sa retraite, et j'ai donc pu constater que le document porte bel et bien la mention: membre de la Société d'assurance-dépôts du Canada. Une personne non avertie aurait donc tout lieu de croire que ces titres étaient assurés. Est-ce que vous pouvez contrôler ce que font ces sociétés?

**M. Sabourin:** Lorsqu'on nous signale des transactions douteuses, nous demandons à l'institution en question de nous remettre des exemplaires des certificats ou des en-têtes en question. Nous sommes justement en train de passer en revue l'utilisation qui est faite de l'estampille d'appartenance à la SADC sur les en-têtes et autres documents . . .

**M. de Jong:** Tant mieux.

**M. Sabourin:** Donc, l'utilisation faite pour tous les titres, certificats, etc., et nous allons prochainement émettre des directives à cet égard à tous nos affiliés.

**M. Kennett:** Il est évident que les règles devront être renforcées. Nous avons donc adopté des règlements d'ordre intérieur plus stricts et en avons avisé tous les affiliés en les invitant à les respecter. Il faudrait maintenant que la loi soit modifiée de façon à nous permettre de pénaliser les contrevenants. Nous avons déjà tout ce qu'il faut, sauf les pénalités, qui sont indispensables si on veut que ces dispositions soient réellement appliquées. Encore ceci exige une modification de la loi.

Par ailleurs, nous sommes en train d'envisager la possibilité d'alerter la population par voie de publicité afin d'expliquer aux gens que toutes les institutions financières devraient avoir des brochures expliquant en détail les modalités des effets offerts à la clientèle. Nous allons d'ailleurs examiner ces brochures, qui sont parfois d'une lecture ardue. Tout ceci pour dire qu'après cet incident, nous sommes arrivés à la conclusion que des mesures doivent être prises pour assurer une meilleure protection du public.

**Le président:** Pourquoi les titres ne sont-ils garantis que pour cinq ans seulement, alors que rien, en principe, ne vous empêche de les garantir pour 10 ou 20 ans?

**M. Humphrys:** À l'origine, il était question d'assurer uniquement les dépôts, c'est-à-dire les livrets de dépôt ou les comptes de chèques.

**Le président:** C'est donc par la suite que vous avez également garanti les certificats de revenu garanti.

[Texte]

**Mr. Humphrys:** This was the pattern which was in the United States in the Federal Deposit Insurance Corporation there, and as soon as we started to discuss it here with the industry, right away the trust companies in particular said that a lot of their stuff was one-year, two-year, three-year GICs and if they were going to be insured they wanted these kind of things to be insured too.

The banking industry was not pressing quite so much, but they began to take term deposits too. It then became rather difficult to distinguish a notice deposit, a demand deposit and a term deposit. After some discussion, the more or less arbitrary point was reached that they still wanted to call it a deposit insurance organization, not an investment insurance organization; they agreed to stop at five years so they hopefully would not interfere too much with the normal investment market, and the purchase of bonds and other securities on the market. Therefore a cutoff at five years was made. I suppose it was five years in those days because the five-year GIC was about the limit of the term deposit. That is about it.

If you go on further and if you take the term limit away, you have to think a bit about what you are doing to the . . .

**The Chairman:** The bond market.

**Mr. Humphrys:** —bond market. As you know, if you insure everything on earth, it makes it pretty tough for the private borrower to get into the market.

**Mr. de Jong:** Are you re-examining what you should be insuring? I mean, you now have such an array of different types of savings, where do you draw the line? What becomes a pure simple saving and what becomes a saving with degrees of risk?

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, the answer to that is no. It is interesting that it has not been very much of an issue. The Wyman committee has not touched on it at all. Nowhere in that committee report is there any mention of what constitutes a deposit for purposes of deposit insurance and whether or not in fact the definition should be changed.

Very frankly and bluntly, we are at a stage now where we have so many things to consider with the green paper, the technical paper that is coming, and the Wyman committee report that we just do not have any resources left to go beyond that. If there is a demonstration that this has become a real problem . . . I think it is a problem in the sense of confusion, in the sense that the public has to understand and the public has not understood—that became very obvious in the Pioneer Trust situation—and we could deal with that through brochures, advertising and so on, but for the rest it is working reasonably well. I guess our inclination is to leave it alone.

**Mr. de Jong:** I wonder as well about the recommendations you seem to be formulating to tighten up the policing of things, such as Pioneer issuing these guaranteed income averaging certificates with the CIDC stamp on it. I think it would be of interest to the committee, Mr. Chairman, if we could get copies of your recommendations . . .

**Mr. Kennett:** The recent by-laws, yes.

[Traduction]

**M. Humphrys:** C'est ce qui se faisait à l'époque aux États-Unis, chez notre homologue, la *Federal Deposit Insurance Corporation*. Quand il a été question d'en faire autant au Canada, les compagnies de fiducie, en particulier, ont fait valoir qu'il était essentiel d'assurer leurs effets à un, deux et trois ans, qui constituaient le gros de leurs transactions.

Les banques n'insistaient pas tellement à l'époque, bien qu'elles commençaient, elles aussi, à offrir des dépôts à terme. Il devenait donc difficile de faire une distinction entre les dépôts à préavis, les dépôts à vue et les dépôts à terme. Après discussions, on est arrivé à la conclusion que la société serait connue sous l'appellation d'assurance-dépôts, et non pas d'assurance-placements, et que la garantie serait offerte pour un terme maximum de cinq ans, afin de ne pas indûment perturber le marché financier, et notamment l'achat de bons et obligations. C'est ainsi qu'a été fixée la date limite de cinq ans. En effet, à l'époque, les dépôts à terme étaient constitués par des certificats de revenu garanti de cinq ans au maximum.

Si on décidait de lever complètement la limite de temps pour les garanties, cela risquerait de perturber le marché . . .

**Le président:** Des obligations.

**M. Humphrys:** C'est bien ça. Dès lors que tout est garanti, les particuliers auraient du mal à obtenir des prêts.

**M. de Jong:** Comptez-vous passer en revue les types de dépôts que vous assurez? Il existe une énorme gamme de dépôts actuellement; or, il s'agit de faire la distinction entre l'épargne pure et simple et l'épargne avec un certain risque.

**M. Kennett:** Non, car ça n'a pas été une question jusqu'à présent. Le Comité Wyman n'a d'ailleurs pas évoqué cette question. Le rapport du comité ne contient aucune définition de ce qui constitue un dépôt aux fins de l'assurance-dépôts et ne se pose pas la question de savoir si la définition devrait être modifiée.

Franchement, nous avons déjà tellement de pain sur la planche en ce moment avec le livre vert, les documents techniques qui vont nous être remis, ainsi que le rapport du Comité Wyman, que nous ne pourrions vraiment pas nous occuper d'autre chose. Si problème il y a, c'est que le public n'y voit peut-être pas tout à fait clair, comme cela est devenu tout à fait évident avec l'affaire du *Pioneer Trust*; mais il suffirait, pour remédier à cela, de lancer une campagne d'explication. Pour le reste, je pense qu'on pourrait laisser les choses comme elles sont.

**M. de Jong:** Vous avez fait certaines recommandations relativement aux mesures de contrôle, et notamment en ce qui concerne par exemple les certificats de revenu garanti à paiements invariables offerts par la *Pioneer Trust*, certificats qui portaient l'estampille de la SADC. Vous pourriez peut-être nous remettre une copie de ces recommandations.

**M. Kennett:** Il s'agit de règlements administratifs.



[Text]

**Mr. de Jong:** —what type of penalties you are proposing and what type of legislative changes you would be seeking.

**Mr. Kennett:** We could provide the committee with that information.

• 1150

**The Chairman:** We did get that type of thing from Mr. Hammond with respect to the Department of Insurance.

**Mr. Kennett:** We would be pleased to do that.

**The Chairman:** It would be very, very helpful to us to receive that from you. Mr. Madden.

**Mr. Dennis Madden (Counsel to the Committee):** Thank you, Mr. Chairman.

With respect to information, perhaps we could also get from the corporation their organization chart and breakdown of staff, what the staff is doing.

Secondly, perhaps they can give us a bit of background on the support they are getting from the Superintendent of Insurance, with respect to inspections and reviews, as well as from Quebec and Ontario. I understand you rely on them to do it. So it should be the extent to which you are getting some input from them and some comments on it.

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, may I just comment about the staffing situation, because it is an interesting situation in relation to the history of the corporation. The fact is that for the first 15 years not a lot happened in this corporation. The staff was very small and really essentially clerically oriented. Because substantially the largest body of members were the trust and loan companies, the Department of Insurance took a special interest in the corporation. Where some assistance was needed, from time to time, the Superintendent of Insurance provided that assistance. That is one of the reasons why Mr. Humphrys is so extraordinarily knowledgeable about this corporation. All of that terminated as we entered 1983, particularly with the Greymac affair and the Fidelity affair.

**The Chairman:** To be fair, we had a good preview in Argosy and District Trust, though.

**Mr. Kennett:** Yes, we had some . . .

**The Chairman:** We saw the way they could operate in the Niagara Peninsula, and that should have tipped the whole system off, that there were other people out there who also had learned how to take public money and convert it into their private use.

**Mr. Kennett:** That is a fair comment, Mr. Chairman. But I guess up until 1983, these were fairly individual. They were manageable because they happened uniquely, one at a time.

**The Chairman:** Every one of the major losses can be traced to individuals.

**Mr. Kennett:** Oh, that is right.

**The Chairman:** The ones we are looking at right now?

[Translation]

**M. de Jong:** Nous voudrions savoir notamment quel genre de sanctions vous prévoyez, et aussi dans quel sens la loi devrait être modifiée.

**M. Kennett:** Nous pourrions vous faire parvenir ces renseignements, monsieur le président.

**Le président:** M. Hammond nous a déjà fait parvenir ces renseignements en ce qui concerne le Département des assurances.

**M. Kennett:** Nous le ferons également.

**Le président:** Ce serait une très bonne chose. Monsieur Madden.

**M. Dennis Madden (conseiller du Comité):** Merci, monsieur le président.

Il serait également bon d'obtenir l'organigramme de la société, la ventilation du personnel et les tâches des différents membres du personnel.

Pourrions-nous également obtenir des renseignements quant à l'appui assuré par le surintendant des assurances relativement aux opérations d'inspection et de révision, ainsi que l'appui offert par les autorités du Québec et de l'Ontario? Nous voudrions donc avoir les renseignements quant à l'aide offerte par ces différentes institutions.

**M. Kennett:** Pour ce qui est du personnel de la société, pendant les 15 premières années, les effectifs étaient fort réduits et constitués essentiellement d'employés de bureau. Les affiliés étant essentiellement des compagnies de fiducie et des sociétés de prêt, le Département des assurances s'est intéressé tout particulièrement à la société. Lorsque le besoin s'en faisait sentir, le surintendant des assurances nous prêtait main-forte. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle M. Humphrys est si bien au courant de tout ce qui se passe dans notre société. Mais les choses ont changé depuis 1983, avec les affaires Greymac et Fidelity.

**Le président:** Les choses avaient déjà commencé à mal tourner avec Argosy et District Trust.

**M. Kennett:** Oui, en effet . . .

**Le président:** Après avoir constaté ce qu'ils avaient fait dans la péninsule du Niagara, on aurait dû se douter qu'il y aurait des gens prêts à utiliser à leurs propres fins l'argent qui leur avait été confié par le public.

**M. Kennett:** Vous avez sans doute raison, monsieur le président, mais je pense que jusqu'à 1983, c'était des cas plutôt isolés.

**Le président:** Chacune de ces pertes a néanmoins été imputée à des particuliers.

**M. Kennett:** C'est exact.

**Le président:** Ainsi que les cas qui nous intéressent actuellement?



[Texte]

**Mr. Kennett:** The failures showered in on us. What we had to do in 1983, in so far as we could get our heads up to plan forward at all, was to determine whether we would put in place immediately a significant permanent staff, or whether in fact we were going through tough times as we came out of a recession. Three or four or five years down the road, would we be back to the situation that had prevailed for the previous 15 years? We had built a large permanent staff, a large overhead, and we would have very little if anything for these people to do. So in the circumstance, we did the best we could. We brought on a number of consultants to strengthen us. We are still sorting things out. We are beginning to focus now finally on the ultimate form that the staff of CDIC should take. We will be assisted in that by the Wyman committee recommendations.

**Mr. Madden:** Mr. Chairman, I have a second question.

Mr. de Léry, in your presentation you identified 12 companies and the loan loss provisions for each of them. The total was \$1.25 billion. Given the history of the last couple of years and the very large loan loss provisions, was any consideration given to establishing a general loan loss provision over and above the specific loan loss provisions, as you have indicated?

**Mr. de Léry:** No, we did not provide for any general provision for other losses that might come about. I think that was also covered by the chairman's overview. The \$250 million is for the insolvent companies in question.

**Mr. Kennett:** In terms of whether it was considered; yes, it was considered. It was a matter that was discussed with the Auditor General in the preparation of this report. It was discussed at length by him and finally, after the consideration—being very much influenced by the Auditor General's views, he finally has to sign off this statement. Last year we received a no-opinion statement, which I think was the first time the Auditor General had given such a statement. Finally, after this discussion, it was determined that this procedure was adequate and correct and in accordance with generally accepted accounting principles, and this year the Auditor General of Canada was able to give us a clean opinion.

• 1155

**The Chairman:** You are still using the Province of Ontario inspectors to handle your Ontario inspections. Are you satisfied with that indirect form of control?

**Mr. Kennett:** Mr. Hammond can answer that question.

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, I think what I have to say is that there has definitely been an improvement in the inspection capabilities of the Province of Ontario. As you know, as a result of the problems that arose because of the Crown Trust situation, they have been strengthening their own inspection capabilities and their own capabilities to deal with financial institutions. Certainly, since that problem has arisen there has been an improvement in the speed with which we receive reports, and as I indicated in my comments in regard to the

[Traduction]

**M. Kennett:** Puis les faillites ont commencé à pleuvoir. Donc, à partir de 1983, nous avons dû décider si nous avions besoin d'un personnel permanent immédiatement, ou bien si toutes ces difficultés étaient imputables à la récession. Il s'agissait donc de savoir si l'on en reviendrait à la situation qu'on avait connue pendant les quinze premières années, au cours desquelles un personnel important et des frais généraux élevés n'auraient vraiment pas servi à grand-chose. Nous avons donc cherché à parer au plus pressé, en faisant notamment appel à des consultants. Nous essayons maintenant de déterminer quels changements nous devrions apporter à notre personnel, et cette décision sera prise compte tenu des recommandations du Comité Wyman.

**M. Madden:** J'ai une deuxième question à vous poser.

Dans son exposé, M. de Léry a fait état de 12 sociétés pour lesquelles un montant global de 1,25 milliard de dollars avait été prévu au titre des pertes sur prêts. Vu ce qui s'est passé ces deux dernières années et les provisions très importantes prévues en cas de pertes sur prêts, a-t-on envisagé la possibilité de constituer une provision générale pour pertes sur prêts, en plus des provisions bien précises que vous avez mentionnées?

**M. de Léry:** Non, aucune provision n'a été prévue pour d'autres pertes éventuelles. Le président l'a d'ailleurs mentionné dans son allocution. Les 250 millions de dollars seront prévus pour les sociétés qui ont fait faillite.

**M. Kennett:** On a envisagé cette possibilité, et il en a notamment été question avec le vérificateur général au moment de la rédaction de ce rapport. On en a donc longuement discuté et, finalement, le vérificateur général a contresigné le bilan; l'an dernier, le vérificateur général n'a pas émis d'avis au moment de signer son rapport, ce qui est bien la première fois que cela arrive. Enfin, après cette discussion, il fut déterminé que cette procédure était appropriée et correcte et conforme aux règles comptables généralement acceptées et, cette année, le vérificateur général du Canada nous a donné un avis favorable.

**Le président:** Vous faites toujours appel aux inspecteurs de la province de l'Ontario pour les inspections dans cette province. Êtes-vous satisfaits de cette forme de contrôle indirect?

**M. Kennett:** M. Hammond pourra répondre à cette question.

**M. Hammond:** Ce que je puis dire, monsieur le président, c'est que la capacité d'inspection de la province de l'Ontario s'est certainement améliorée. Comme vous le savez, après les problèmes soulevés à propos de l'affaire Crown Trust, la province a renforcé sa capacité d'inspection et de supervision des établissements financiers. Nous avons en tout cas constaté de moindres délais dans l'établissement des rapports et, comme nous l'avons dit dans le rapport sur le Département des assurances, nous avons fait un effort concerté pour améliorer

**[Text]**

Department of Insurance, we have made a concerted effort to try to improve our liaison with provincial regulators, and they have done the same vis-à-vis us.

I guess I do have to say that, speaking as a regulator who is involved in inspections, you never quite have the same comfort if you do not do it yourself. But in fairness to Ontario, I think certainly they recognize the problems, as did we. We had problems, too, and they are trying to deal with those problems. But I think in the long run, in the context of the recommendations of the Wyman committee, there is no doubt that the arrangements probably needs to be looked at.

I think the objective that led to this type of arrangement, to avoid a double level of supervision and to try to make the most efficient use of resources, was sound. But the arrangement probably has to be looked at in the context of what has happened.

**The Chairman:** What are you paying them for this work?

**Mr. Hammond:** We do not pay them anything. They carry out these inspections as part of their regular process and provide the reports to us. So they do not receive any expenses for this work.

**The Chairman:** Do you have to do any inspection at all, then, with respect to companies whose site is Ontario?

**Mr. Hammond:** No, the CDIC has not done any on-site inspections in respect of . . .

**The Chairman:** Well, how about your department?

**Mr. Hammond:** No, our department has not done any. In respect of one company in the last few years where there was a serious problem, our staff did join the Ontario staff in carrying out some special investigations, but apart from that, we have not been carrying out any on-site examinations of Ontario companies.

**The Chairman:** How many companies does Ontario look after for you, then?

**Mr. Hammond:** I do not have the number in my head. Do you have the number, Mr. McDonald?

**Mr. McDonald:** It would be about 20.

**The Chairman:** Are they only those registered in Ontario? What about the federally licensed companies that operate in Ontario?

**Mr. Hammond:** In our capacity as the Department of Insurance, we would carry out examinations of all federally incorporated companies, including those that would be licensed to carry on business in Ontario or would have their head offices in Ontario.

**The Chairman:** If it is good business and presumably cheaper to have them inspect it, why do we not get them to inspect all companies in Ontario? If they do it for free, you might as well stick them with all the stuff.

**Mr. Hammond:** As part of my obligations under the Trust Companies Act and the Loan Companies Act, I am obligated

**[Translation]**

nos liaisons avec les autorités provinciales, lesquelles ont fait de même à notre égard.

J'ajouterai cependant que, en tant qu'organisme de surveillance, on n'est jamais aussi à l'aise si on n'effectue pas les inspections soi-même. Il faut bien le dire en toute justice pour l'Ontario, la province a conscience des problèmes tout autant que nous. Nous en avons connu également, et la province tente de résoudre les siens. À long terme, toutefois, dans le contexte des recommandations du Comité Wyman, il faudra certainement revoir tous ces arrangements.

Je pense que l'objectif primitif de cet arrangement, à savoir éviter une double supervision et utiliser au mieux les ressources, était bon. Mais je pense qu'il faudra revoir cet arrangement à la lumière de ce qui s'est produit.

**Le président:** Combien les payez-vous pour ce travail?

**M. Hammond:** Nous ne les payons pas. Ils procèdent à ces inspections dans le cadre de leur travail normal et nous en font rapport. Il n'y a donc aucun paiement.

**Le président:** Est-ce que vous réalisez vous-mêmes certaines inspections de compagnies dont le siège social se trouve en Ontario?

**M. Hammond:** Non, la SADC ne fait aucune inspection sur place dès . . .

**Le président:** Et votre propre département?

**M. Hammond:** Non, notre département n'en fait pas. Dans un cas survenu ces dernières années, notre personnel s'est joint au personnel ontarien pour procéder à certaines enquêtes spéciales, mais, en dehors de cela, nous ne faisons aucune inspection sur place d'entreprises ontariennes.

**Le président:** De combien de compagnies l'Ontario s'occupe-t-il pour votre compte dans ce cas?

**M. Hammond:** Je ne connais pas le chiffre par coeur. Avez-vous le chiffre, monsieur McDonald?

**M. McDonald:** Une vingtaine.

**Le président:** S'agit-il uniquement de compagnies enregistrées en Ontario? Qu'en est-il des entreprises enregistrées au niveau fédéral qui ont des activités en Ontario?

**M. Hammond:** En tant que Département des assurances, nous inspectons toutes les entreprises incorporées au niveau fédéral, y compris celles qui ont un permis d'exercice en Ontario ou celles dont le siège social se trouve en Ontario.

**Le président:** S'il est rationnel et censément moins cher que l'Ontario procède aux inspections, pourquoi ne pas lui demander d'inspecter toutes les entreprises de l'Ontario? Puisque la province le fait gratuitement, vous pourriez tout aussi bien lui confier la totalité.

**M. Hammond:** Je suis tenu par la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies de prêt d'inspecter les



[Texte]

to carry out the inspections of the federally incorporated companies, and I provide that information to CDIC free, so to speak. I do not charge them for that service.

**The Chairman:** Yes. Part of the problem in the Greymac-Seaway catastrophe was that you had the two mortgage companies and Ontario was looking after the trust companies.

• 1200

Clearly you were turning the screws down on the mortgage companies. But that did not bother the owners. They had their mortgage companies and presumably their friendly inspector in Ontario, who did not seem to worry about it too much. Would you say that is a fair comment?

**Mr. Hammond:** Certainly they took advantage of the fact that they had provincial companies. But I do not think it is fair to say the Ontario regulators were not worrying, because we were having discussions even then, and they were worrying. It was a question of whether or not they had the powers to deal with some of these things. I think that was it.

**The Chairman:** Do any situations presently exist where Ontario inspects one arm of an operation and you inspect the other arm?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Which situations are those?

**Mr. Hammond:** I can think, for example, of some of the companies in the EL empire. It exists on the insurance side and on the trust and loan side.

**The Chairman:** All right, which ones are they? Victoria and Gray is inspected by Ontario.

**Mr. Hammond:** Victoria and Gray is an Ontario company. Premier Trust is a federal company.

**The Chairman:** The same owners?

**Mr. Hammond:** The same owners.

**The Chairman:** Does Victoria and Gray not operate in other provinces besides Ontario?

**Mr. Hammond:** Yes, it does.

**The Chairman:** Who inspects it in the other provinces?

**Mr. Hammond:** Ontario is responsible for looking at the operations of a company as a whole, just as when we do federal companies, the Royal Trust for example, we look at all of Royal Trust's operations.

**The Chairman:** Are they not required to have extra provincial licensing?

**Mr. Hammond:** They are.

**The Chairman:** Do the other provinces inspect them under the extra-provincial licensing?

**Mr. Hammond:** Not usually.

[Traduction]

compagnies constituées au niveau fédéral, et je fournis ces renseignements gratuitement à la SADC, en quelque sorte. Je ne facture pas ce service.

**Le président:** Oui. Le problème, dans le cas de la Greymac-Seaway, c'est que vous étiez responsables des sociétés hypothécaires, et que l'Ontario était responsable des compagnies fiduciaires.

Vous étiez manifestement en train de serrer la vis aux sociétés hypothécaires, mais cela n'inquiétait pas les propriétaires. Ils avaient leurs sociétés hypothécaires et leur gentil inspecteur ontarien, et ils ne semblaient pas trop s'inquiéter. Est-ce une bonne description de la situation?

**M. Hammond:** Ils ont certainement profité du fait qu'ils avaient les compagnies provinciales. Mais il n'est pas juste de dire que les autorités ontariennes ne s'inquiétaient pas, parce que nous étions déjà en rapport avec elles, et elles s'inquiétaient. La question était de savoir s'ils avaient ou non les pouvoirs d'intervenir comme il le fallait. Le problème était leur point.

**Le président:** Existe-t-il encore des cas où l'Ontario inspecte une partie d'une entreprise et vous inspectez l'autre partie?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Dans quels cas?

**M. Hammond:** Je pense, par exemple, à certaines des entreprises qui font partie du groupe EL. Certaines sociétés font de l'assurance et d'autres sont des sociétés fiduciaires et de prêt.

**Le président:** De quelles entreprises s'agit-il? *Victoria and Gray* est inspectée par l'Ontario.

**M. Hammond:** *Victoria and Gray* est une compagnie ontarienne. *Premier Trust* est une compagnie fédérale.

**Le président:** Les propriétaires sont-ils les mêmes?

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Est-ce que *Victoria and Gray* n'a pas d'activité dans d'autres provinces que l'Ontario?

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Et qui fait les inspections dans les autres provinces?

**M. Hammond:** L'Ontario est responsable des activités de la compagnie dans son entier, de même que lorsque nous inspectons les compagnies fédérales, comme *Royal Trust*, par exemple, nous examinons toutes les activités de *Royal Trust*.

**Le président:** Ne doivent-ils pas posséder une licence extra-provinciale?

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Et les autres provinces opèrent-elles des inspections aux termes de ces licences extra-provinciales?

**M. Hammond:** Ce n'est pas courant.



## [Text]

**The Chairman:** So their extra-provincial licensed operations could carry on uninspected, unless Ontario happened to inspect them?

**Mr. Hammond:** No, I do not think so, Mr. Chairman. If *Victoria and Gray*, now the *National Trust*, carries on operations in other provinces, all the liabilities are liabilities of that corporation—the one company. When Ontario carries out an examination, it looks at the company's balance sheet as a whole. It is not just concerned about the liabilities in Ontario.

**The Chairman:** All right. But we have run into this problem. Have we not run into the problem of secured assets, mortgages on properties? When you go to inspect it, do you say you just go to inspect the head office?

**Mr. Hammond:** No.

**The Chairman:** You have to go and inspect the securities. Does Ontario go out to Saskatchewan and up and down the lines and get appraisals on the actual physicals?

**Mr. Hammond:** Yes, they do, from time to time.

**The Chairman:** Are you getting reports of those?

**Mr. Hammond:** We get their global examination report.

**The Chairman:** You did not answer my question.

**Mr. Hammond:** Not on that . . .

**The Chairman:** If it were your company, though, you would get the exact ones, would you not?

**Mr. Hammond:** That is right, yes.

**The Chairman:** In other words, you are not getting the information you get on your own inspections when you delegate to Ontario.

**Mr. Hammond:** It is not exactly the same information, you are correct.

**The Chairman:** We are insuring those corporations in exactly the same fashion, yet we do not have the information or the inspection returns that we demand from our own corporations.

**Mr. Hammond:** We get the financial statements. The financial statements are required to be filed with CDIC. So we do get the financial statements.

As I say, when you do not do it yourself, you do not get exactly the same type of information as you would get if you did it yourself. That is right. But the Ontario people do send us the results of their examination reports, and they have to express an opinion on whether or not they believe the company is carrying on business in accordance with sound financial practices and is able to meet its obligations.

**The Chairman:** That is what they gave you in *Graymac Trust*. Is that right?

**Mr. Hammond:** If we go back to that period, some reports were delayed and outstanding.

## [Translation]

**Le président:** Ainsi donc, les activités relevant de la licence extra-provinciale ne feraient l'objet d'aucune inspection, à moins que l'Ontario n'y procède elle-même?

**M. Hammond:** Non, je ne pense pas, monsieur le président. Si *Victoria and Gray*, devenue maintenant *National Trust*, a des activités dans d'autres provinces, tout son passif est un passif de cette société. Lorsque l'Ontario procède à une vérification, elle regarde le bilan complet de la compagnie. Elle ne s'inquiète pas seulement du passif en Ontario.

**Le président:** Très bien. Mais des problèmes se sont posés néanmoins, n'est-ce pas? Ne s'est-il pas posé le problème d'actifs garantis, d'hypothèques immobilières? Lorsque vous faites une inspection, rendez-vous visite uniquement au siège social?

**M. Hammond:** Non.

**Le président:** Vous devez inspecter également les biens hypothéqués. Est-ce que l'Ontario va en Saskatchewan, ou ailleurs, pour effectuer une évaluation des biens matériels?

**M. Hammond:** Oui, de temps en temps.

**Le président:** Et vous en envoie-t-elle des rapports?

**M. Hammond:** Elle nous remet son rapport général d'inspection.

**Le président:** Vous n'avez pas répondu à ma question.

**M. Hammond:** Pas sur ce . . .

**Le président:** Si l'entreprise relevait de vous, on vous remettrait les rapports individuels, n'est-ce pas?

**M. Hammond:** Oui, c'est juste.

**Le président:** Autrement dit, lorsque vous déléguez l'inspection en Ontario, vous n'en retirez pas autant de renseignements que si vous la faites vous-mêmes.

**M. Hammond:** Vous avez raison, ce ne sont pas exactement les mêmes renseignements.

**Le président:** Nous assurons ces compagnies exactement de la même façon, mais nous n'avons pas les mêmes renseignements ni les mêmes rapports d'inspection que ce que nous exigeons de nos propres sociétés.

**M. Hammond:** Nous avons les états financiers. Les états financiers doivent être remis à la SADC. Nous avons donc les états financiers.

Comme je l'ai dit, lorsque vous ne faites pas le travail vous-mêmes, vous n'en retirez pas exactement les mêmes renseignements. C'est indubitable. Mais les inspecteurs de l'Ontario nous envoient leurs résultats et doivent nous faire part d'un avis disant qu'ils considèrent ou ne considèrent pas que la compagnie est exploitée conformément à de saines pratiques financières et est capable de faire face à ses obligations.

**Le président:** C'est ce qu'ils vous ont donné dans le cas de *Graymac Trust*. Est-ce exact?

**M. Hammond:** À cette époque, certains rapports ont été en retard ou en souffrance.

[Texte]

**The Chairman:** Yes. So while they have improved considerably, the fact is that you are not . . .

**Mr. Hammond:** Well, you are not doing the actual inspections yourself, and I guess . . .

**The Chairman:** What is CDIC's view? Is CDIC's view that it is happy to delegate this off, and even though it gets only somebody else's report, that is okay?

• 1205

**Mr. Kennett:** Mr. Chairman, this is a system that really worked quite well for a large number of years. I think it is a system that now has to be reappraised. There are some tough answers to this problem in the Wyman committee report. The Wyman committee report is very hard in this area. As a result of the recent experience, I guess Wyman is driven to very tough recommendations, in the area, that give CDIC the kind of clout we certainly have not had in the past, not only in relation to provincial institutions but indeed in relation to federal institutions.

As we mentioned earlier in answer to another question, we could not withdraw deposit insurance from a federal institution. They are proposing that we should be able to do that. It would be quite a powerful corporation if all the recommendations by Wyman are taken into account. I think the implication is quite clearly that CDIC under Wyman would have some kind of analytical or additional supervisory body, a hit group, that could presumably be sent into any member company, regardless of the location, to satisfy itself of the condition.

**The Chairman:** They could do all of the things the Department of Insurance could do with the same staff, presumably, through combining the department and corporation to do all the inspection and licensing work.

**Mr. Kennett:** This would be a special group that would be CDIC-related and presumably would focus only on the problem companies regardless of the jurisdiction of the corporation. Yes, that is exactly right.

It is a very tough and sweeping kind of recommendation here that I think tries to respond to the kinds of concerns that your questioning is evincing. The fact is that dual jurisdiction is a problem; it does complicate life for supervisors.

We ran into this in a very real way in the Astra-Re-mor situation. Astra was a federal trust company and the Re-mor Investment Management Corporation was a provincial company that was hardly regulated at all, as far as I can tell, and in fact the existence of which was not known for some time while the integration in some way of the financing and the shenanigans had already begun.

**The Chairman:** Are there any other questions at this point?

**Mr. de Jong:** I would like to backtrack to my love, Pioneer.

You mention that your loss, your estimated loss, when everything is said and done, will be around \$90 million and you

[Traduction]

**Le président:** Oui. Donc, même s'il y a eu une amélioration considérable, le fait est que vous n'êtes pas . . .

**M. Hammond:** C'est-à-dire que nous ne faisons pas les inspections nous-mêmes, et j'imagine . . .

**Le président:** Qu'en pense la SADC? Est-elle satisfaite de cette délégation de pouvoir et se contente-t-elle du rapport de quelqu'un d'autre?

**M. Kennett:** C'est un système qui a très bien fonctionné pendant des années. Peut-être doit-il être réexaminé à ce moment-ci. Le rapport du Comité Wyman propose des solutions draconiennes. Ce sont sans doute les événements récents qui ont amené le Comité Wyman à se montrer très sévère à cet égard, de façon à donner à la Société d'assurance-dépôts du Canada les pouvoirs qu'elle n'avait pas dans le passé, non pas seulement à l'égard des institutions provinciales, mais également à l'égard des institutions fédérales.

Comme nous l'avons indiqué en réponse à une question antérieure, nous n'avions pas le pouvoir de retirer l'assurance-dépôts d'une institution fédérale. Le Comité Wyman recommande que la société ait cette prérogative. La société deviendrait très puissante si toutes les recommandations du Comité Wyman étaient prises en compte. Selon ces propositions, la Société d'assurance-dépôts du Canada se verrait certainement dotée d'un groupe spécial d'analystes et de surveillants, d'un groupe d'intervention, qui pourrait être envoyé à n'importe quel moment dans une institution membre, quel que soit son emplacement, en vue de s'assurer de sa condition.

**Le président:** Elle pourrait se charger de tout le travail qu'effectue le Département des assurances du Canada avec le même personnel, si le département était fusionné à la société. Elle pourrait se charger de l'inspection et de l'octroi des permis.

**M. Kennett:** Il s'agirait d'un groupe spécial qui serait relié à la Société d'assurance-dépôts du Canada et qui pourrait s'occuper seulement des compagnies problèmes, de quelque compétence qu'elles relèvent.

C'est une recommandation draconienne, qui tente de répondre à une préoccupation dont vous ne semblez pas tellement tenir compte dans vos questions. Le fait est que la double compétence est un problème. C'est un facteur qui complique considérablement la vie des surveillants.

Nous en avons fait l'expérience dans l'affaire Astra-Re-mor. Astra était une compagnie de fiducie fédérale, cependant que Re-mor Investment Management Corporation était une compagnie provinciale qui échappait presque à toute réglementation, et dont l'existence n'a pratiquement pas été connue avant un stade avancé des problèmes de financement et autres.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. de Jong:** Je voudrais revenir à mes amours, Pioneer.

Vous avez indiqué que vos pertes finales s'établiraient probablement à 90 millions de dollars et que vous avez déjà



[Text]

have put in \$202 million on the insured depositors. That is roughly a loss of 45%. Is that what you feel it will be when the company is totally liquidated? Is that what you and the federal and provincial governments, the three major creditors, will realize back, around 55% of what they have initially put in?

**Mr. Sabourin:** As I point out, Mr. Chairman, it is a very rough estimate because the liquidation only happened a couple of months ago. It is going to have to be refined on a continuous basis, and we will provide you with more information.

**Mr. de Jong:** Does the liquidator provide you with monthly reports and how things are going?

**Mr. Sabourin:** We are in the arrangement now of getting quarterly reports. We did receive a very preliminary report, I guess, at the end of April. Now, we expect to get something in the middle of July for the end of June which will be a further refinement based on his review of all the assets.

**Mr. de Jong:** Would it be possible to get a copy of that report when it comes out at the end of this month or the middle of July?

**Mr. Sabourin:** Yes.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** Just one more question on Pioneer. You sold the branches to the Bank of British Columbia; did they pay you anything for them?

**Mr. Sabourin:** Mr. Chairman, the liquidator sold, not CDIC.

**The Chairman:** The liquidators did that.

**Mr. Sabourin:** The liquidators has a responsibility; he is basically the trust company once he is appointed liquidator. It was his responsibility, and he sold the company to the Bank of B.C. However, yes, he did receive something, there was cash transferred.

**The Chairman:** Thank you very much.

The next meeting is on Tuesday, in Room 112-N and our witness is James Pesando, Professor of Economics at the University of Toronto.

We hope on June 26 to have Jacques Parizeau here and on the afternoon of Thursday next week, June 27, the Minister.

**Mr. Minaker:** Next Tuesday?

• 1210

**The Chairman:** Tuesday at 8 p.m.

The meeting stands adjourned until next week.

[Translation]

versé 202 millions de dollars pour les déposants assurés. C'est une perte d'environ 45 p. 100. Ce sera le résultat final de la liquidation? Vous-mêmes, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, les trois principaux créanciers, réussiraient à récupérer environ 55 p. 100 de vos investissements?

**M. Sabourin:** Comme je l'ai indiqué, monsieur le président, c'est seulement une estimation, puisque la liquidation s'est produite seulement il y a quelques mois. Ces chiffres devront être revus constamment. Nous vous aviserons.

**M. de Jong:** Le liquidateur vous fournit-il des rapports mensuels sur l'état de la situation?

**M. Sabourin:** Selon l'accord conclu, nous recevons des rapports trimestriels. Nous avons reçu un rapport très sommaire à la fin d'avril. Nous nous attendons à recevoir le prochain vers la mi-juillet, pour la période écoulée jusqu'à la fin de juin. Ce sera une nouvelle estimation de tous les éléments d'actif.

**M. de Jong:** Sera-t-il possible d'obtenir un exemplaire de ce rapport lorsqu'il paraîtra, à la fin du mois, ou au milieu de juillet?

**M. Sabourin:** Oui.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président:** Encore une question au sujet de Pioneer. Vous avez bien vendu les succursales à la Banque de la Colombie-Britannique. Cette dernière vous a-t-elle payé?

**M. Sabourin:** C'est le liquidateur qui les a vendues, non pas la société, monsieur le président.

**Le président:** Les liquidateurs.

**M. Sabourin:** Les liquidateurs ont cette prérogative. Ils deviennent la compagnie de fiducie lorsqu'ils sont nommés. Dans ce cas-ci, le liquidateur a vendu la compagnie à la Banque de la Colombie-Britannique. Et il a reçu paiement, il y a eu échange de fonds.

**Le président:** Merci beaucoup.

La prochaine réunion du Comité aura lieu mardi, à la pièce 112-N; notre témoin sera M. James Pesando, professeur d'économie de l'Université de Toronto.

Le 26 juin, nous espérons avoir parmi nous M. Jacques Parizeau, et le jeudi 27 juin, dans l'après-midi, le ministre.

**M. Minaker:** Mardi prochain?

**Le président:** Mardi, à 20 heures.

La séance est levée.













*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Insurance:*

R.M. Hammond, Superintendent of Insurance.

*From the Canada Deposit Insurance Corporation:*

William E. Kennett, Acting Chairman;  
Charles C. de Léry, Chief Executive Officer;  
J.P. Sabourin, Chief Operating Officer;  
Richard Humphrys, Consultant;  
H.B. McDonald, Legal Counsel.

*Du Département des Assurances:*

R.M. Hammond, surintendant des Assurances.

*De la Société d'assurance-dépôts du Canada:*

William E. Kennett, président intérimaire;  
Charles C. de Léry, chef de la direction;  
J.P. Sabourin, administrateur en chef des opérations;  
Richard Humphrys, consultants;  
H.B. McDonald, conseiller légiste.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 45

Tuesday, June 25, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 45

Le mardi 25 juin 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finance, Trade and Economic Affairs

## Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

1. Document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"
2. Notice of Ways and Means Motion to Amend the Statute Law Relating to Income Tax and to make a Related Amendment to the Tax Court of Canada Act

INCLUDING:

THE NINTH REPORT TO THE HOUSE

CONCERNANT:

1. Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»
2. Avis de motion des voies et moyens visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et, de façon connexe, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt

Y COMPRIS:

LE NEUVIÈME RAPPORT À LA CHAMBRE

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Murray Dorin  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
George Minaker  
Aideen Nicholson  
Alan Redway  
Nelson Riis  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

George Baker  
Ross Belsher  
David Daubney  
Simon de Jong  
Alfonso Gagliano  
Al Girard  
André Harvey  
Felix Holtmann  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Stewart McInnes  
Lorne Nystrom  
Monique Tardif  
Barry Turner

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*





## REPORT TO THE HOUSE

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has the honour to present its

## NINTH REPORT

In accordance with its Order of Reference dated May 13, 1985, your Committee has considered the Notice of Ways and Means Motion to amend the Statute law relating to income tax and to make a related amendment to the *Tax Court of Canada Act*, tabled in the House of Commons on May 9, 1985. Your Committee has agreed to report the following:

## INTRODUCTION

Historically, proposed changes to the *Income Tax Act* are tabled in the House of Commons at the same time as the budget. Over the years, the Act has become a complex piece of legislation. While many amendments pertain to policy matters with significant revenue impact, others relate to administrative and enforcement matters which are more technical than substantive. The Ways and Means Motion of May 9 constitutes the first "Technical Bill" outside the budget process to address the necessary administrative changes to tax legislation.

Schedule III of the Ways and Means Motion contains numerous amendments to the French version of the Act. With the use of more appropriate terminology and syntax, the amendments would remove imprecisions and correct inconsistencies between the English and French versions of the legislation.

The Committee fully endorses the undertaking by this "Technical Bill" to separate policy initiatives from administrative matters for consideration by Parliament and to improve the French version of the Act. Of the 118 clauses contained in the Technical Notes to the Notice of Ways and Means Motion, most are relieving amendments or amendments consequential on previous amendments. There are seven clauses which in the view of the Committee merit further review by the government and the Department of Finance because they raise fundamental questions about either equity or the underlying policy initiative. These issues which were discussed at some length during the Committee's hearings on June 4, 5, and 6, 1985 are summarized below.

#### CLAUSE 6—ACCRUED INCOME ON LIFE INSURANCE POLICIES AND ANNUITIES

Under the general accrual rules for individual taxpayers, income earned from an annuity or a taxable life insurance policy must be included in the taxpayer's income for tax purposes on a 3-year accrual basis. Taxpayers can however elect to report the accrued income annually in order to utilize fully the \$1,000 investment income deduction. The proposal of clause 6 is to allow taxpayers to revoke their election for annual accrual and revert back to the general rule of 3-year accrual.

The Committee recognizes that this is a relieving amendment but it questions the appropriateness of the taxation, on an accrual basis, of income from life insurance policies and

## RAPPORT À LA CHAMBRE

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a l'honneur de présenter son

## NEUVIÈME RAPPORT

Conformément à son ordre de renvoi du lundi 13 mai 1985, votre Comité a étudié l'avis de motion des voies et moyens visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et, de façon connexe, la *Loi sur la Cour canadienne de l'impôt*, déposé à la Chambre des communes, le jeudi 9 mai 1985. Votre Comité a convenu d'adopter le présent rapport.

## INTRODUCTION

L'usage veut que toute modification proposée à la *Loi de l'impôt sur le revenu* soit déposée à la Chambre des communes en même temps que le budget. Avec les années, la Loi est devenue très complexe. Nombre des modifications qui y sont proposées se rapportent à des questions de principe ayant d'importantes conséquences financières, mais il en est d'autres qui sont plutôt d'ordre administratif et qui concernent davantage la forme que le fond. L'Avis de motion du 9 mai marque la première fois qu'un «projet de loi technique» visant à apporter à la Loi sur l'impôt des modifications d'ordre administratif est présenté en dehors du processus budgétaire.

L'Annexe III de l'Avis de motion propose de nombreuses modifications à la version française de la Loi. Ces modifications d'ordre terminologique et syntaxique supprimeraient certaines imprécisions et corrigeraient les divergences entre les versions anglaise et française de la Loi.

Le Comité est entièrement d'accord avec cette façon de procéder, qui consiste à soumettre au Parlement un «projet de loi technique» proposant uniquement des modifications d'ordre administratif et des améliorations à la version française de la Loi. Des 118 articles contenus dans les Notes techniques sur l'Avis de motion des voies et moyens, la plupart sont des dispositions d'allègement ou des dispositions découlant d'autres modifications. Le Comité en a cependant retenu sept qui, à son avis, méritent un examen plus attentif de la part du gouvernement et du ministère des Finances, parce qu'ils soulèvent des questions fondamentales au sujet de l'équité ou du principe sous-jacent. Le Comité a discuté assez longuement de ces questions à ses séances des 4, 5 et 6 juin derniers. Voici un résumé de ces discussions.

#### ARTICLE 6—REVENU ACCUMULÉ SUR UNE POLICE D'ASSURANCE-VIE OU UNE RENTE

Aux termes des règles générales concernant l'accumulation du revenu, le contribuable doit déclarer tous les trois ans, aux fins de l'impôt, le revenu accumulé sur une rente ou une police d'assurance-vie imposable. Il peut toutefois choisir de déclarer tous les ans le revenu accumulé afin de profiter pleinement de la déduction de 1 000 \$ au titre des investissements. L'objet de l'article 6 est de permettre au contribuable de révoquer ce choix et de revenir à la règle générale de la déclaration tous les trois ans.

Le Comité reconnaît qu'il s'agit d'une disposition d'allègement, mais s'interroge sur l'utilité de frapper d'impôt le revenu accumulé sur une police d'assurance-vie ou une rente. Le

annuities. The introduction of this measure was discussed extensively by this Committee in the fall of 1982 when the Ways and Means Motion of June 28, 1982 was referred to this Committee. The Committee would like to reiterate a few observations made during the post-budget consultation process by the Life Underwriters Association of Canada (LUAC) and the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA). It is argued by LUAC, CLHIA and other observers that the notion of an accrual tax—taxing income which has not yet been received—is repugnant and objectionable. The introduction of the accrual tax seems to have predicated on the underlying assumption that annuity contracts were essentially used by high income earners to defer taxes. Paying taxes on income which has not been received may impose undue financial hardships on some retirees whose annuity contract is clearly used for providing retirement or disability income. While there may be some grounds for using the accrual method of taxation in the case of deferred annuities, it was pointed out that no country in the world other than Canada taxes deferred annuities on an accrual basis. This incongruity alone may induce high income earners to buy deferred annuities offshore in order to avoid Canadian taxes. It can be argued that the effect of this accrual rule is to prevent income from being created on life insurance policies and annuities to the extent that they no longer represent a savings vehicle for those who have tax-paid savings. The impact on investor behaviour is to induce them to either go offshore which renders tax collection enforcement difficult or buy other forms of investment where accrual does not apply. These may include real estate, stocks and stripped bonds, which would not meet the same saving objective of annuities and life insurance policies.

#### **CLAUSE 10—DEDUCTIONS PERMITTED—BUSINESS AND PROPERTY INCOME**

Under the existing Act, the repayment of a life insurance policy loan to the extent that it was subject to taxation would be deductible against property and business income. Clause 10 proposes to allow the deduction to be made against all sources of income including income from employment.

The Committee agrees that this is a relieving amendment, but it is only so to the extent that the relief is created by virtue of the taxation of life insurance policy loans. In effect, the taxpayer is able to deduct the costs of repayment because tax was paid on the money borrowed. The question raised by the Committee is why loans against one's own equity in a life insurance policy should be treated as income? It would seem less cumbersome to simply allow policy loans as a tax-free item and the repayment as non-deductible expense.

#### **CLAUSE 32—DEATH OF A TAXPAYER**

Depending upon certain conditions, up to four tax returns may be filed in respect of a deceased taxpayer. The rationale for the multiple return privilege is to address the so-called "income-bunching" problem at time of death. Some examples of conditions where multiple returns can be used include income arising from certain "rights or things", and income

Comité a longuement étudié cette mesure à l'automne 1982, lorsque la motion des voies et moyens du 28 juin 1982 lui a été renvoyée. Le Comité aimerait répéter quelques-unes des observations formulées par l'Association des assureurs-vie du Canada et l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes au cours des consultations qui ont eu lieu après le dépôt du budget. Ces deux associations et d'autres témoins ont indiqué que la notion d'un impôt accumulé—revenu imposable qui n'a pas encore été reçu—était tout à fait inacceptable. L'introduction d'un impôt accumulé semble s'appuyer sur l'hypothèse sous-jacente selon laquelle les contrats de rente sont principalement utilisés par les contribuables à revenus élevés qui veulent différer le paiement de l'impôt. Or, le paiement d'un impôt sur un revenu qui n'a pas encore été touché pourrait mettre dans une situation financière difficile certains retraités à qui le contrat de rente assure une pension de retraite ou d'invalidité. Même si la règle du revenu accumulé semble en partie justifiée dans le cas des rentes reportées, il a été souligné qu'aucun pays sauf le Canada ne frappe d'un impôt le revenu accumulé sur des rentes différées. Cette situation pourrait inciter certains gros contribuables à acheter des rentes différées à l'étranger afin de ne pas payer d'impôt au Canada. L'imposition du revenu accumulé sur des polices d'assurance-vie et des rentes fait en sorte que celles-ci ne représentent plus un outil d'épargne pour ceux qui ont des épargnes libérées d'impôt. Les investisseurs décideront alors d'investir à l'étranger, ce qui rend le recouvrement des impôts difficile, ou d'investir dans d'autres domaines où le report ne s'applique pas, comme les biens immobiliers, les actions et les obligations démunies, qui ne présentent pas le même intérêt que les polices d'assurance-vie et les rentes sur le plan de l'épargne.

#### **ARTICLE 10—DÉDUCTIONS ADMISES—REVENU D'UNE ENTREPRISE OU D'UN BIEN**

La Loi autorise le contribuable à déduire du revenu d'une entreprise ou d'un bien une somme payée au titre du remboursement d'une avance sur police dans la mesure où cette somme a été incluse dans son revenu. Aux termes de l'article 10, une telle avance serait déductible de tous les types de revenu, y compris celui tiré d'un emploi.

Le Comité est d'accord qu'il s'agit là d'une disposition d'allègement, mais uniquement dans la mesure où les avances sur police sont imposables. En fait, si le contribuable est autorisé à déduire de son revenu une somme payée au titre du remboursement d'une avance sur police, c'est parce qu'il doit payer des impôts sur les fonds ainsi empruntés. Le Comité se demande pourquoi le contribuable doit inclure dans son revenu une avance sur les avantages qu'il détient dans une police d'assurance. Ne serait-il pas plus simple de ne pas imposer les avances sur police et de supprimer la déduction au titre du remboursement d'une telle avance?

#### **ARTICLE 32—DÉCÈS D'UN CONTRIBUABLE**

Dans certains cas, quatre déclarations de revenus distinctes peuvent être produites à l'égard d'un contribuable décédé. Cela s'explique en raison de la nécessité de grouper les revenus de toutes les sources au moment du décès. Ainsi, une déclaration peut être produite à l'égard de revenus tirés de certains «droits ou biens» et une autre à l'égard du revenu tiré du transfert par



from testamentary trusts and partnerships where the fiscal year differs from the calendar year of the taxpayer in question. The benefit of the multiple return is to confer to the taxpayer the advantage of claiming certain personal exemptions more than once and of benefitting from a lower rate of taxation than otherwise would have been. Clause 32 clarifies that the deductions for medical expenses, charitable donations and the \$1,000 investment and pension income exclusions can only be claimed once. The Committee recognizes the need for these provisions but would simply wish to raise the question of whether there is not a less costly and more efficient method of dealing with the income-bunching problem than by multiple filing.

#### **CLAUSE 38—EXEMPTION FOR ACCRUED INCOME FROM CERTAIN PERSONAL INJURY AWARDS**

Personal injury awards to persons under 21 years of age as well as the investment income from such funds are tax exempt. This clause is consequential on the introduction of the accrual rule in order to ensure such income to be continually tax exempt. The Committee questions the wisdom of using the age of 21 as the age limit for the exemption when the legal age of majority is 18.

#### **CLAUSE 50—DEDUCTIONS FOR DEPENDENTS**

The current exemption for dependent children can be claimed by a parent only if the child is "wholly" dependent. The purpose of Clause 50 is to allow the parents of the child to determine by mutual consent the portion of the exemption each may claim in respect of the child.

While this proposal is a clear improvement over the existing situation where artificial rules are provided in the *Income Tax Act* to determine on which parent a child is wholly dependent, it would still seem to be inadequate in addressing certain situations. One example is a situation where a mother without gainful employment and her children are being supported by a male who is not the natural father of the children. Since both the mother and the natural father are not supporting the children, neither would be entitled to claim the exemption for dependent children. Under the existing Act, the supporting male, if not married, would not be entitled to the exemption either. As a result, no taxpayer can claim the exemption for the dependent children.

#### **CLAUSE 61—BLOCK AVERAGING**

Under current provisions of the *Income Tax Act*, farmers and fishermen are entitled to use a system of "five-year block averaging" for the determination of their tax liability. The amendments proposed in Clause 61 are consequential on the changes resulting from the simplification of the investment tax credit provisions in Section 127 of the Act. Because the investment tax credit can only offset tax payable, if block averaging alters the tax payable, then the amount of investment tax credit is also affected. It is therefore possible on averaging a combination of income years with loss years, that

testament des fiducies et de sociétés de personnes dont l'exercice financier diffère de l'année civile s'appliquant au contribuable intéressé. L'avantage de ces déclarations multiples est qu'elles permettent au contribuable de bénéficier chaque fois de certaines exemptions personnelles et de réduire par conséquent son taux d'imposition. L'article 32 précise que les déductions pour frais médicaux, dons de charité et celles de 1 000 \$ relatives au revenu de pensions et au revenu de placements ne peuvent être demandées qu'une seule fois. Le Comité reconnaît la nécessité de ces dispositions, mais demande simplement s'il n'y aurait pas une formule moins onéreuse et plus efficace que celle des déclarations multiples pour régler le problème découlant de la nécessité de grouper toutes les sources de revenu.

#### **ARTICLE 38—REVENU TIRÉ DE DOMMAGES-INTÉRÊTS POUR PRÉJUDICE CORPOREL**

Les dommages-intérêts pour préjudice corporel versés à des personnes de moins de 21 ans de même que le revenu provenant du placement de telles sommes sont exonérés d'impôt. Cet article, qui découle de l'introduction de la règle concernant l'imposition du revenu accumulé, a pour objet de faire en sorte que ces revenus continuent à être exonérés d'impôt. Le Comité se demande s'il est justifié d'établir à 21 ans l'âge limite pour cette exonération, alors que l'âge de majorité fixé par la loi est de 18 ans.

#### **ARTICLE 50—DÉDUCTION POUR PERSONNES À CHARGE**

A l'heure actuelle, cette déduction s'applique uniquement à l'enfant «entièrement» à la charge du parent. L'article 50 vise à permettre aux parents de convenir entre eux de la déduction que chacun peut demander pour l'enfant.

Bien que cette proposition représente une nette amélioration par rapport aux règles artificielles actuellement prévues dans la *Loi de l'impôt sur le revenu* pour déterminer lequel des parents d'un enfant doit considérer ce dernier comme entièrement à sa charge, il semble qu'elle soit encore inadéquate dans certains cas. Prenons l'exemple d'une mère qui n'aurait pas d'emploi rémunéré et qui, avec ses enfants, serait à la charge d'un homme qui ne serait pas le père naturel des enfants. Étant donné que ni la mère ni le père naturel n'assure la subsistance des enfants, ni l'un ni l'autre n'aurait droit à l'exemption pour enfants à charge, pas plus que l'homme qui assure la subsistance de ces enfants s'il n'est pas marié à leur mère. Ainsi, personne n'aurait droit à l'exemption pour enfants à charge.

#### **ARTICLE 61—ÉTABLISSEMENT DE LA MOYENNE**

Aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, les agriculteurs et les pêcheurs sont autorisés à établir la moyenne de leur revenu sur cinq ans pour calculer leur impôt payable. Les modifications proposées dans l'article 61 découlent de celles visant à simplifier les dispositions relatives au crédit d'impôt à l'investissement de l'article 127 de la Loi. Étant donné que le crédit d'impôt à l'investissement ne peut servir qu'à réduire l'impôt payable, toute modification du montant de cet impôt par suite de l'établissement de la moyenne modifie proportionnellement le crédit d'impôt à l'investissement. Ainsi, il se peut que le fait de calculer la moyenne des années prospères et des



the amount of investment tax credit entitlement would decline, just as averaging is intended to lower income and tax payable.

The Committee acknowledges the need for and the usefulness of the block averaging system. Under the current system, once a particular year is used as part of a 5-year block for averaging purposes, that year cannot be used again for another block. Recognizing the administrative and technical difficulties relating to reassessment involving averaging mechanisms, the Committee nevertheless urges the Department of National Revenue to explore the administrative feasibility of instituting a 5-year moving average mechanism in place of the block system.

#### CLAUSE 88—PENALTIES

Penalties for late filing are calculated by reference to the length of time the taxpayer was in default of filing. Generally, a taxpayer with no tax payable is not required to file a return. One circumstance giving rise to no Canadian liability is the entitlement to foreign tax credits for foreign taxes paid in excess of Canadian taxes otherwise payable. If it is subsequently ascertained that the amount of foreign tax credit entitlement was incorrect, and that the taxpayer did have Canadian taxes owing, penalties would become applicable under current provisions of the Act. The proposal of Clause 88 is to provide a 90-day grace period for such taxpayers to file a return without penalty. Although this grace period is proposed in part because of the time lag required in tax administration and enforcement involving foreign taxes, it nevertheless results in a different treatment vis-à-vis other Canadian taxpayers. Normally when taxpayers do not file and are subsequently determined to have taxes owing, interest and penalties would immediately be assessed against them. The implication of this proposal is that taxpayers meeting the residency test in Canada by virtue of their income from foreign sources would be exempt from filing, and be given a 90-day grace period if Canadian tax liability were subsequently determined. The Committee is of the view that taxpayers having sufficient foreign tax credit to offset Canadian taxes payable should demonstrate so by filing a tax return rather than by not filing.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 37, 38, 39 and 45 which includes this Report*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le président*

DON BLENKARN

*Chairman*

années de perte réduise le montant du crédit d'impôt à l'investissement, cette moyenne étant destinée à réduire le revenu et l'impôt payable.

Le Comité reconnaît la nécessité et l'utilité de la formule d'établissement de la moyenne. Aux termes de la Loi, les années incluses dans le bloc de cinq ans aux fins d'établissement de la moyenne ne peuvent être incluses dans un autre bloc d'années. Bien que conscient des difficultés administratives et techniques qu'il y a à recalculer la cotisation d'impôt lorsqu'il faut tenir compte de la moyenne du revenu, le Comité exhorte néanmoins le ministère du Revenu national à examiner la possibilité, sur le plan administratif, d'adopter une moyenne mobile de cinq ans plutôt que la moyenne fixe actuelle.

#### ARTICLE 88—PÉNALITÉS

Les pénalités pour défaut de production d'une déclaration d'impôt à la date prescrite sont calculées en fonction de la période écoulée depuis la date d'échéance. En règle générale, le contribuable qui n'a aucun impôt à payer n'est pas tenu de produire de déclaration. Or, dans certains cas, s'il n'a pas d'impôt à payer, c'est parce qu'il a droit à un crédit pour impôt étranger dont la valeur dépasse l'impôt canadien exigible. Si, toutefois, l'on découvre par la suite que le montant du crédit étranger était inexact et que le contribuable avait par conséquent un impôt canadien à payer, il serait passible d'une pénalité selon la Loi. L'article 88 a pour objet d'accorder à un tel contribuable un délai de 90 jours pour produire une déclaration sans pénalité. Bien que ce délai ait été proposé notamment en raison des retards liés à l'application des règles fiscales relatives à l'impôt étranger, il a néanmoins pour effet de créer deux catégories de contribuables canadiens. En temps normal, lorsqu'un contribuable produit une déclaration tardive et que l'on découvre par la suite qu'il avait un impôt à payer, il est de ce fait tenu de payer les intérêts et pénalités qui s'appliquent. Ainsi, en vertu de cette proposition, les contribuables qui satisfont au critère de résidence au Canada en raison de leur revenu de sources étrangères ne seraient pas tenus de produire une déclaration et bénéficieraient d'un délai de 90 jours si l'on découvrait par la suite qu'ils avaient un impôt canadien à payer. Le Comité est d'avis que les contribuables qui ont droit à un crédit pour l'impôt étranger dont la valeur est au moins égale à l'impôt canadien payable devraient en donner la preuve en produisant une déclaration d'impôt.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules n<sup>os</sup> 37, 38, 39 et 45 inclusivement qui comprennent le présent rapport*) est déposé.

Respectueusement soumis,

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 25, 1985

(65)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:20 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, George Minaker, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Felix Holtmann and Nic Leblanc.

*Other Member present:* Marcel Prud'homme.

*Witness: From the University of Toronto:* James E. Pesando.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*).

James Pesando made a statement and answered questions.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the Ways and Means Motion to amend the Statute Law relating to Income Tax and to make a related amendment to the Tax Court Canada Act. (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Tuesday, June 14, 1985, Issue No. 37*).

On motion of Murray Dorin, it was agreed,—That the Committee's Draft Report on the Notice of Ways and Means Motion of May 9, 1985 be concurred in.

On motion of Simon de Jong, it was agreed,—That the Chairman report to the House the Draft Report as the Committee's Ninth Report.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion".

Questioning of James Pesando was resumed.

At 10:02 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 25 JUIN 1985

(65)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 20 h 20, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, George Minaker, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Substituts présents:* Simon de Jong, Felix Holtmann, Nic Leblanc.

*Autre député présent:* Marcel Prud'homme.

*Témoin: De l'Université de Toronto:* James E. Pesando.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*).

James Pesando fait une déclaration et répond aux questions.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi relatif à l'Avis de motion des voies et moyens visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu et, de façon connexe, la Loi sur la Cour canadienne de l'impôt. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mardi 14 juin 1985, fascicule n° 37*).

Sur motion de Murray Dorin, *il est convenu*,—Que le projet de rapport relatif à l'Avis de motion des voies et moyens du 9 mai 1985 soit adopté.

Sur motion de Simon de Jong, *il est convenu*,—Que le président fasse rapport à la Chambre, du projet de rapport à titre de Neuvième rapport du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer».

L'interrogatoire de James Pesando reprend.

A 22 h 02, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

*(Recorded by Electronic Apparatus)**[Texte]*

Tuesday, June 25, 1985

• 2021

**The Chairman:** This is a resumption of our hearings on the regulation of Canadian financial institutions. We have with us this evening Professor James Pesando, of the University of Toronto Economics Department. Where did he go? We lost him. Things are tough around here. Here he is. Prof. Pesando, would you like to sit down, please?

Now, everybody appreciates that we are unfortunately, on our order of reference, unable to proceed in Room 112-N because another committee refused to vacate the premises. So here we are without any equipment to speak of.

Prof. Pesando, you have done an excellent paper. I was wondering if you could go through your paper with the committee dealing with the green paper and then be available for questions.

**Prof. James E. Pesando (Economics Department, University of Toronto):** Thank you very much. What I thought I would do in my introductory remarks is highlight the issues an academic economist would reflect upon when he or she reads carefully the contents of the green paper. I then would like to take a few minutes, if I may, to speak specifically to the question of deposit insurance, since the Wyman report was released after I had written the paper I submitted to you.

**The Chairman:** The Wyman report and the Canada Deposit Insurance Corporation annual statement will be referred to the committee in an order of reference that is now before the House Leaders. So we are deeming that report is already referred to us.

**Prof. Pesando:** Okay. Thank you very much.

I spoke to the paper that I submitted to you at a conference in Toronto about three weeks ago. I was struck by the fact that most commentators were very much involved in the specifics of the green paper proposals, and that no one at that time had stood back and asked what the green paper was trying to accomplish. It is in that spirit that I would like simply to highlight the questions—and I would emphasize this—the questions that came to me as I thoughtfully read the green paper.

First and foremost, when economists talk about financial regulation, or perhaps financial re-regulation, there are always two questions that concern them. The first question is whether or not the proposals will promote economic efficiency, which loosely speaking means a world in which prices—in this case, of a service—very accurately reflect the cost of production, and also that it is produced on a low-cost basis.

• 2025

Secondly, economists are concerned about redistributive questions. If the government is to regulate—or re-regulate, if

## TÉMOIGNAGES

*(Enregistrement électronique)**[Traduction]*

Le mardi 25 juin 1985

**Le président:** Nous reprenons nos audiences sur la réglementation des institutions financières du Canada. Nous accueillons ce soir le professeur James Pesando du Département de l'économie à l'Université de Toronto. Où est-il passé? Nous l'avons perdu. Cela devient difficile ici. Le voilà. Professeur Pesando, veuillez vous asseoir s'il vous plaît?

Tout le monde comprend que nous ne pouvons malheureusement pas nous réunir à la pièce 112-N, parce qu'un autre Comité a refusé de libérer la salle. Alors nous voilà ici, sans équipement aucun.

Professeur Pesando, vous avez rédigé un excellent document. Vous pourriez peut-être le parcourir avec le Comité chargé d'étudier le Livre vert, puis vous soumettre à ses questions.

**M. James E. Pesando (Département de l'économie, Université de Toronto):** Merci beaucoup. En guise d'introduction, j'avais pensé vous exposer les questions qu'un professeur d'économie relèverait à la lecture attentive du Livre vert. Ensuite, je me propose de prendre quelques minutes pour vous entretenir sur la question de l'assurance-dépôts, puisque le rapport Wyman a été publié après que j'eus rédigé le document que je vous ai remis.

**Le président:** Le rapport Wyman et le rapport annuel de la Société d'assurance-dépôts du Canada seront déférés au Comité en vertu d'un ordre de renvoi que sont en train d'étudier les leaders à la Chambre. Nous considérons donc que le rapport nous a déjà été confié.

**M. Pesando:** Très bien. Merci beaucoup.

J'ai discuté du document que je vous ai remis lors d'une conférence à Toronto, il y a environ trois semaines. J'ai été frappé par le fait que la plupart des commentateurs s'attachaient aux détails précis de certaines propositions, et que personne n'avait vraiment pris la peine de se demander ce que visait le Livre vert. C'est donc dans cet esprit que j'aimerais mettre en lumière les questions—et j'insiste là-dessus—qui me sont venues en lisant attentivement le Livre vert.

D'abord, quand les économistes parlent de réglementation financière, ou de nouvelles réglementations financières, il y a toujours deux questions qui se posent. La première est de savoir si les propositions favoriseront une plus grande efficacité économique, ce qui veut dire en gros un monde dans lequel les prix—dans le cas qui nous occupe, d'un service—reflètent très fidèlement les coûts de production qu'on s'efforce de maintenir à des niveaux raisonnables.

Deuxièmement, les économistes s'intéressent à la question de la redistribution. Si le gouvernement réglemente—ou établit



*[Texte]*

you will—who are the winners and who are the losers? Any economist looking at this document starts with two key questions. First, are there going to be efficiency gains as a result of proposals in this document? Are there going to be major redistributive effects? Will there be winners? Will there be losers?

It is quite clear if one monitors, for example, the coverage of the green paper in the press, that a great deal of concern is spent on the question of whether the banks are being disadvantaged relative to the non-banks. In point of fact, much of the public discussion has focused on what economists would call the redistributive question. Are there winners and losers as a consequence of this set of proposals? This is distinct from the efficiency questions: Are there benefits from these proposals for the public at large that fall under the rubric of economic efficiency?

If one steps back, one can actually look at this from a slightly different perspective. If I had told an economist friend to look at a set of proposals where unambiguously there are major economic gains, as economists we might suspect that the prime motivating force behind those proposals is consumer interest.

If, by contrast, the prime thrust of the green paper were to largely be of a redistributive nature, creating winners and losers, if that were true one would expect much of the momentum for reform to come from the players in the game, different types of financial institutions rather than the consumers at large.

Subject to some qualifications expressed in the document I submitted to this committee, I would offer to you the comment that there is relatively little that is immediately apparent in this document to promote economic efficiency. Therefore, I am not surprised that much of the debate in the public domain has centered on questions such as whether the non-banks have been advantaged relative to the banks.

In terms of two specific topics, one reads the green paper and is struck by the operating premise that there is indeed insufficient competition in commercial lending. Okay, it is repeatedly stated that one of the objectives of the green paper is to promote competition in commercial lending. As an economist, I would step back and say that it really raises two specific questions. The first question is whether there is evidence of excess profits in the commercial lending activity. I might add that the green paper provides no evidence on that issue. Secondly, if there is evidence of excess profits in the commercial lending activity, are the proposals in the green paper, and in particular the Schedule C banks, the correct way to address that presumed problem?

Again, although it would not be of any great appeal to many of the players in the Canadian financial system, Schedule B banks are primarily engaged in commercial lending. One rather obvious way of increasing the degree of competition in the commercial lending market would be to expand the role of the Schedule B banks.

*[Traduction]*

une nouvelle réglementation, si vous voulez—qui en sortira gagnant et qui en sortira perdant? Voilà les deux grandes questions que se pose tout économiste en prenant ce document. D'abord, les propositions permettront-elles une plus grande efficience? Entraîneront-elles des effets importants sur la redistribution? Qui y gagnera? Qui y perdra?

A la lumière des reportages de la presse sur le Livre vert, il est clair qu'on s'intéresse énormément à la question de savoir si les banques sont désavantagées par rapport aux institutions non bancaires. En fait, la discussion publique a largement porté sur ce que les économistes appelleraient la question de la redistribution. Cette série de propositions fait-elle des gagnants et des perdants? C'est différent de la question de l'efficience qui demande de savoir si le grand public a des avantages à tirer des propositions en terme d'efficacité économique?

Avec un peu de recul, il est possible d'envisager la question d'un point de vue légèrement différent. Si j'avais demandé à un ami économiste d'examiner une série de propositions dont les avantages économiques importants ne font aucun doute, en tant qu'économistes, nous pourrions dire que les propositions visent d'abord l'intérêt du consommateur.

Par ailleurs, si l'intention première du Livre vert consistait largement en une redistribution qui ferait des gagnants et des perdants, dans ce cas, nous pourrions nous attendre à ce que la poussée pour la réforme vienne en grande partie des intervenants dans le domaine, de différents types d'institutions financières plutôt que du consommateur ordinaire.

Sous réserve de quelques notes explicatives, énoncées dans le document que je vous ai remis, je dirais qu'il y a relativement peu de choses dans le document qui favorisent de façon très nette l'efficacité économique. En conséquence, je ne suis pas étonné que le débat dans le domaine public ait largement porté sur la question de savoir entre autres si les institutions non bancaires ne sont pas désavantagées par rapport aux banques.

Dans l'optique de ces deux grands thèmes, quand on lit le Livre vert, on est frappé par la prémisse de base qui veut qu'il n'y ait pas suffisamment de concurrence sur le plan des prêts commerciaux. Il a souvent été dit que l'un des objectifs du Livre vert était de promouvoir la concurrence au niveau des prêts commerciaux. En tant qu'économiste, je dirais que cela soulève deux questions distinctes. La première est de savoir s'il est prouvé que les prêts commerciaux permettent des profits excessifs. J'ajouterais que le Livre vert n'apporte aucune preuve à cet égard. La deuxième question est la suivante: s'il est admis que les prêts commerciaux permettent des profits excessifs, les propositions du Livre vert, et en particulier les banques visées à l'annex C, sont-elles la bonne façon de résoudre ce présumé problème?

Bien que cela ne serait pas très séduisant pour bien des intervenants du système financier canadien, les banques prévues à l'annexe B ont comme principale activité les prêts commerciaux. Une façon assez évidente d'accroître la concurrence sur le marché des prêts commerciaux serait d'étendre le rôle des banques prévues à l'annexe B.

## [Text]

With regard to a major underlying theme of the green paper, the premise that indeed there is insufficient competition in commercial lending, I would draw to the committee's attention the following question: Where is the evidence of excess profits? This would have to be the logical implication of insufficient competition. If indeed there is evidence that excess profits exist, are the Schedule C banks the appropriate way to interject competition?

A second stated objective of the green paper is to promote competition and efficiency. If I step back for a moment, economists always start with asking what the efficiency implications and the redistributive implications are. The second of the specific goals in the green paper, repeatedly stated, is to promote competition and efficiency. As an economist I would then say if this document is putting forward a set of proposals that will in fact promote efficiency, it must do so in one of only two ways. The first would be if the green paper removes regulatory barriers to entry that are preventing competitive forces from operating to the greatest extent possible.

Now, the only major barrier to entry, at least the major barrier to entry that is being eliminated in the green paper proposals, is the fact that the closely-held non-banks are now to be permitted, through the vehicle of the holding company and a Schedule C bank, to become involved in commercial lending. Therefore, if an economist steps back and asks how efficiency is to be promoted... If the first question he or she asks is what barriers to entry are being removed, there is but one, and that is in the form of the Schedule C bank.

## • 2030

By eliminating this barrier to entry, the question then asks if there are likely to be major efficiency gains. Again, as an economist the first question one is drawn back to is if commercial lending is already a competitive activity. If commercial lending is indeed a competitive activity such that the existing players in that game, through the normal interchange of market forces, are ensuring that interest rates—in this case on commercial loans—accurately reflect the cost to banks of raising the funds necessary to make those loans, then eliminating this particular barrier to entry may in fact have a relatively small efficiency consequence.

Again, one and only one identifiable barrier to entry is being removed, and a very real question arises as to whether or not the elimination of that barrier to entry is going to increase the efficiency of the market for commercial lending.

The second way in which regulation might promote economic efficiency is by making possible increased economies of scale or increased economies of scope. Economies of scale simply refer to the fact that in certain types of industries your average cost of producing a product falls as the size of the firm increases. Economies of scope refer to the fact that in certain cases a firm that sells several products can produce them at a smaller average cost than a firm that produces a single product. Economists would then say fine, but ask where the economies of scale are. They would also ask where the

## [Translation]

Quant à la prémisse principale du Livre vert selon laquelle il n'y a pas suffisamment de concurrence dans le domaine des prêts commerciaux, je demanderais au Comité de se poser la question suivante: est-il prouvé qu'il y a des profits excessifs? Car c'est la conséquence logique d'une concurrence insuffisante. Et s'il y a vraiment des profits excessifs, les banques prévues à l'annexe C sont-elles la solution?

Un deuxième objectif énoncé du livre vert est la promotion de la concurrence et de l'efficacité. Si je réfléchis un peu, les économistes commencent toujours par se demander quels sont les effets sur le plan de l'efficacité et de la redistribution. Le deuxième objectif du Livre vert a souvent été répété: promouvoir la concurrence et l'efficacité. En tant qu'économiste, je me dis que si le document énonce des propositions visant à promouvoir l'efficacité, de deux choses l'une, il doit choisir. Le premier cas se présenterait si le Livre vert élimine à l'entrée les barrières qui empêchent la concurrence de s'exercer au maximum.

En la seule—ou tout au moins la principale—barrière à l'entrée que le Livre vert propose d'éliminer, c'est le fait que des établissements parabancaires à capital fermé vont avoir l'autorisation, par le truchement de la société de portefeuille et d'une banque de l'Annexe C, de s'occuper de prêts commerciaux. C'est pourquoi, si un économiste veut porter un jugement sur la façon dont il faut encourager l'efficacité... À la question de savoir quelles sont les barrières à l'entrée qui vont être éliminées, il n'y en a qu'une, et elle prend la forme d'une banque de l'Annexe C.

En supprimant cette barrière à l'entrée, on peut se demander alors si l'on va constater une amélioration sensible de l'efficacité. Là encore, en tant qu'économiste, la première question qu'on se pose, c'est de savoir si le prêt commercial est déjà une activité compétitive. S'il l'est effectivement de telle sorte que les protagonistes de ce jeu, en laissant jouer le marché, s'assurent que les taux d'intérêt—en l'occurrence sur les prêts commerciaux, traduisent fidèlement le coût pour les banques d'augmenter les capitaux nécessaires pour consentir ces prêts, l'élimination de cette barrière risque effectivement de n'entraîner qu'une faible amélioration de l'efficacité.

Là encore, on n'élimine qu'une seule barrière à l'entrée, et l'on peut vraiment se poser la question à savoir si l'élimination de cette barrière va ou non améliorer l'efficacité du marché des prêts commerciaux.

Il existe une deuxième façon pour la réglementation d'améliorer l'efficacité économique, c'est la réalisation de meilleures économies d'échelle ou d'économies d'envergure. Par économie d'échelle on entend le fait que dans certaines industries, il y a diminution du coût moyen de production au fur et à mesure que l'entreprise s'agrandit, et par économie d'envergure, le fait que dans certains cas une entreprise qui vend plusieurs produits peut les produire à prix moyen plus bas qu'une entreprise qui n'en produit qu'un seul. Les économistes approuveraient peut-être, mais voudraient savoir où sont les



## [Texte]

economies of scope are that this set of proposals will in fact promote, and therefore the efficiency gain that might follow. I am struck by the fact—and I refer to it in the document I submitted to you—that there is a reference in the green paper to suggest that economies of scale and scope, beyond some fairly small size financial institution, are in fact not large.

As an economist you first are drawn to the fact that only one regulatory barrier to entry is being removed, and this will only be a potential source of efficiency gained if commercial lending is not competitive, and second that there are no major economies of scale or scope envisioned by the authors of the green paper proposals. One is therefore led to the conclusion that perhaps in this document there is not a great deal to promote economic efficiency, and therefore, not surprisingly, much of the attention focuses on this question of the relative status of the individual players.

Again then, as an economist I step back and perhaps look for the author of the green paper proposals to be somewhat more forthcoming in identifying exactly where the consumer in Canada benefits from this package, as opposed to the possibility that what we are seeing is the interplay of political manoeuvring on behalf of interested financial institutions.

In my view, the major concern I have with regard to financial regulation is that the overriding question of interest is deposit insurance. The Wyman report, which was recently issued and is to be the subject of this committee's considerations, states a theme I think every commentator echoes. That theme is stated in one of two ways: firstly, that there is an incentive for excessive risk-taking as a consequence of the present system of deposit insurance, and therefore, as an implication, financial failures will be greater in number than they would be if no such incentives existed; and secondly, and sympathetically, that the time has come to try to invoke the market to improve market discipline in terms of the behaviour of financial institutions.

The intuition behind the incentive for excessive risk-taking is very easy to identify. It is the asymmetric sharing of risk. Think of the Canadian Commercial Bank as it teeters on the bridge of economic insolvency. If that institution undertakes investments that are very risky, one of two things happens. Either those investments pay off big and shareholders of that bank benefit, or in fact those risky ventures turn out badly. But what does it really matter? There is no equity in the Canadian Commercial Bank in any event.

• 2035

Basically, this is an asymmetric sharing of risk. Shareholders of an insured institution gain the benefits if risk investments turn out well, but to a large extent they are able to shed, through the limited liability of shareholders, the consequences of adverse outcomes. This can be stated in many ways. In fact, business people tend to prefer the simple observation that if

## [Traduction]

économies d'échelle et demanderont où sont les économies d'envergure que ce train de propositions devrait amener, et par conséquent où est le gain en efficacité qui devrait s'ensuivre. Ce qui me frappe—et j'en parle dans le document que je vous ai présenté—c'est le fait que le Livre vert reconnaît que les économies d'échelle et d'envergure, à part dans le cas de quelques institutions financières d'importance relativement faible, ne seront pas considérables.

L'économiste constate que seule une barrière réglementaire à l'entrée est supprimée, et qu'il n'y aurait gain d'efficacité que si le prêt commercial n'est pas compétitif, et que les auteurs des propositions, du Livre vert n'envisagent pas de grande économie d'échelle ou d'envergure, ce qui l'amène à la conclusion que ce document n'est pas axé sur l'efficacité économique, ce qui explique, en toute logique, que l'attention va en grande partie au statut relatif des protagonistes.

Là encore, en tant qu'économiste, j'aime prendre du recul et je voudrais obliger l'auteur des propositions du Livre vert à faire preuve de plus de franchise en précisant quels sont les avantages pour le consommateur canadien alors que l'impression que l'on pourrait avoir, c'est que l'on assiste à un jeu de manoeuvres politiques pour le compte d'institutions financières intéressées.

Ce qui me préoccupe surtout à propos de réglementation financière, c'est que la question d'importance primordiale et l'assurance des dépôts. Le rapport Wyman qui a été publié récemment et qui sera mis à l'étude par le Comité reprend un thème auquel tous les commentateurs font écho, thème qui revient sous deux formes: d'une part, que le système actuel d'assurance des dépôts puisse les institutions à la témérité et qu'en corollaire, il y a une multiplication des échecs qui ne se produirait pas si ces mesures incitatives n'existaient pas; et en second lieu, conséquence de cette observation, le temps est venu de rétablir la discipline parmi les institutions financières.

Il est très facile de montrer comment les mesures incitatives ont pour conséquence logique d'encourager les institutions financières à prendre des risques: c'est le partage asymétrique du risque. Penser à la Banque commerciale canadienne, qui est à deux doigts de déposer son bilan. Si cette institution fait des placements qui présentent trop de risques, deux choses peuvent se produire: soit que ces placements rapportent beaucoup et que les actionnaires de cette banque en profitent, soit que les choses se gâtent. Mais qu'importe, à vrai dire? La Banque commerciale canadienne, de toute façon, n'y laisse pas ses plumes.

C'est ce que l'on appelle le partage asymétrique du risque: les actionnaires d'une institution assurée ont tout à gagner si les affaires marchent bien, mais du fait que la responsabilité est limitée, ils ne supportent pas vraiment l'entière conséquence d'un mauvais placement. Cela peut s'expliquer de diverses façons, mais les hommes d'affaires préfèrent simple-



**[Text]**

you are an insured institution you do not have to worry about what depositors think of your investment projects. To the extent that a depositor is insured, he or she can be indifferent as to the degree of risk you choose to hold. That intuition is really, I think, right to the heart of the matter.

I would like to suggest to this committee that there are basically five different ways of trying to address this incentive problem for excessive risk-taking, one of which, the co-insurance route, receives attention as the primary vehicle in the Wyman report. What I would propose is very briefly to remind you what those five are, then offer what I think are some important criticisms of the co-insurance proposal in the Wyman report.

The key, from the point of view of economics, is that if you are going to eliminate this incentive for excessive risk-taking you must make interested parties subject to the implications of the degree of risk that is undertaken by the management of an insured institution. There are five different ways one can do this. One possibility, for instance, is to dramatically increase capital requirements. If capital buffer is large, when management undertakes risky investment projects the bad outcomes to a large extent will be borne by shareholders, as shareholder equity is significantly reduced. So the symmetry is reintroduced. If the shareholder equity is large, management would recognize that if the risky investment turns out favourably they will benefit, being the shareholders. If it turns out poorly they as shareholders, not some third party, suffer the consequences.

So to a greater or lesser extent, one possibility is to bring the shareholders into the action. Right now the ratio of shareholder equity to assets in financial institutions is in the vicinity of 5%. It varies between the banks and the non-banks. For non-financial firms, the ratio of shareholder equity assets is probably 60%. You are looking at a very, very different animal when you look at a deposit-taking insured institution; that shareholder buffer is very small. One can argue, I think fairly persuasively, that one reason the shareholder buffer is small is because deposit insurance makes a very large number of the creditors of these institutions, the insured depositors, indifferent to the degree of capital adequacy in these insured institutions. A larger capital requirement is a way of eliminating this incentive for excessive risk-taking.

The second proposal is risk-based insurance premiums. Everyone acknowledges the theoretical niceties of risk-based insurance premiums and then turns around and says they are too difficult to implement. I am simply observing that one has to, if one is being honest, acknowledge that implementing a system of risk-based insurance premiums is difficult. Undoubtedly that is a major reason why the Federal Deposit Insurance Corporation in the United States, although it has a mandate to try to move in that direction, has not yet moved. Rather than see it dismissed out of hand, I would argue that its theoretical

**[Translation]**

ment dire que si l'établissement bancaire est assuré, vous n'avez pas à vous préoccuper de ce que pensent les déposants de vos projets d'investissement. Dans la mesure où le déposant est assuré, il n'a pas à se préoccuper du risque que vous prenez. Cette mentalité touche vraiment, à mon avis, au coeur du problème.

Je voudrais faire comprendre à ce Comité qu'il existe cinq façons d'essayer de redresser ce problème aux risques excessifs, dont l'une, la coassurance, est mise en avant dans le rapport Wyman. J'aimerais, moi, vous exposer les cinq méthodes et vous dire ensuite quelles à mon avis les critiques les plus importantes que l'on peut porter sur la proposition de coassurance du rapport Wyman.

Si l'on étudie la question sous l'angle de l'économie, il convient de bien comprendre que si voulez supprimer cet encouragement aux risques excessifs, il faut que les parties intéressées subissent les conséquences du degré de risques pris par la direction d'un établissement financier assuré. Il existe cinq façons de le faire: l'une, par exemple, est d'augmenter considérablement les exigences en capitaux. Si ceux-ci sont considérables et jouent le rôle de tampon, ce seront les actionnaires qui, dans une grande mesure supporteront les conséquences de placements trop risqués, car les capitaux des actionnaires se trouveront considérablement diminués. C'est ainsi que l'on rétablit la symétrie. Si les capitaux des actionnaires sont considérables, la direction comprendra qu'en cas de succès sur des placements à haut risque, c'est elle qui bénéficiera, puisqu'elle est propriétaire des actions, mais qu'en cas d'échec ce sont également les actionnaires qui en pâtissent, et non une tierce partie.

L'une des possibilités donc, dans une certaine mesure, de faire intervenir les actionnaires. A l'heure actuelle, les capitaux des actionnaires représentent environ 5 p. 100 des avoirs des institutions financières, et présentent des variations entre les banques et les établissements parabancaires. Dans les établissements non financés, le ratio de capitaux d'actionnaires est probablement de 60 p. 100. La situation est fondamentalement différente de celle d'une caisse de dépôts assurés, dont les capitaux tampons sont très réduits. On peut naturellement avancé l'argument assez convainquant que si ce tampon est si réduit, c'est parce que l'assurance-dépôt rend un grand nombre de créateurs de ces institutions, à savoir les déposants assurés, indifférents aux fins que les capitaux ne sont pas suffisants. Augmenter donc les exigences en capitaux constitue l'une des façons de supprimer l'encouragement aux risques excessifs.

La seconde proposition, ce sont des primes d'assurance proportionnelles aux risques. En théorie, cette méthode obtient tous les suffrages, mais tout le monde s'empresse d'ajouter qu'elle est trop difficile à mettre en oeuvre. En toute honnêteté, je reconnais qu'il faut bien convenir de cette difficulté. C'est certainement la principale raison pour laquelle la *Federal Deposit Insurance Corporation* des États-Unis n'est pas encore intervenue dans ce sens, bien qu'on le lui ait demandé. Mais il ne faut jeter le manche après la cognée, et l'intérêt théorique de cette méthode est si grand que je proposerais plutôt de

## [Texte]

appeal is so great that indeed it ought to merit continued study. Indeed, it was a recommendation of the Wyman report.

A third way of trying to reintroduce market discipline is through the vehicle of co-insurance. A co-insurance scheme, for example the one put forward by the Wyman report, would say that up to a ceiling of \$100,000 deposits would be insured, but all depositors would be at risk for 10% from the very first dollar through to the \$100,000 ceiling on insurable deposits. Of course the intuition is that the co-insured depositors will then have an incentive to monitor the institution. Perhaps more importantly, the institutions—if they are going to attract deposits—have to credibly convey to the depositing community at large that they are indeed safe and well-managed financial institutions.

• 2040

I think it is quite dishonest for people to dismiss co-insurance by simply saying it is ridiculous to assume that the small depositor will ever be so sophisticated that he or she can attempt to acquire the information necessary to evaluate the soundness of an institution. That is basically a dishonest and misleading argument. What one simply wants to recognize is that with co-insurance the onus is going to be on those financial institutions to persuade and to provide the information such that depositors will in fact believe, and presumably credibly so, these institutions are sound.

The fourth possibility, and one that is not raised specifically in the Canadian context and one that I think has a great deal of merit, is the possibility of requiring insured institutions to issue subordinated debts. Now, subordinated debt, let us say, equal to 5% of insured deposits would mean there would be a class of agents, in this case the holders of that subordinated debt, who would have a very strong vested interest not only in firstly writing restrictive covenants to reduce management's ability to undertake risk, but also to ensure that whatever risk did exist was appropriately priced into the interest rates on the subordinated debt.

I will speak in a moment as to why I think this is attractive relative to co-insurance, but the intuition should be clear. Just as the debenture holders of a non-financial corporation restrict management's ability to undertake risk by writing covenants, they also make sure that whatever risk is left is priced in an appropriate way into the yield premium on, let us say, corporate triple-B debt versus Government of Canada risk-free debt.

The important point is that we do not have a formula that tells us how the market will simply decide that the Canadian Commercial Bank is the equivalent of a triple-C institution and therefore that its subordinated debt must command a very high premium. We do not have the simple mechanical formula that would be very nice for risk-based insurance premiums. But in point of fact, every day the market in Toronto, in New York, or in the United Kingdom is pricing risky debt.

## [Traduction]

continuer à étudier ses possibilités. C'était d'ailleurs l'une des recommandations du rapport Wyman.

Il existe une troisième façon d'essayer de réintroduire la discipline du marché, c'est la coassurance. Le rapport Wyman propose par exemple que les dépôts seraient assurés jusqu'à un plafond de 100,000\$ mais que tous les déposants risqueraient, sur les dépôts assurés, 10 p. 100 du 1\$ jusqu'au plafond de 100,000\$. L'idée derrière cela, bien entendu, c'est que les déposants coassurés auront ainsi intérêt à suivre de près ce que font les établissements financiers. Ces derniers—et c'est peut-être plus important—devront, s'ils veulent attirer des dépôts, persuader la collectivité des déposants que leur gestion est bien celle d'un bon père de famille.

Je crois qu'il est malhonnête de rejeter la coassurance en prétendant simplement que les petits déposants ne seront jamais assez fins pour essayer d'obtenir les renseignements nécessaires leur permettant d'évaluer la bonne marche d'une institution financière. Cet argument est, à mon avis, malhonnête et trompeur. Si la notion de coassurance devait être retenue, ces institutions financières seraient tenues de persuader les déposants qu'elles sont saines et de leur donner les renseignements voulus pour qu'ils le croient.

La quatrième possibilité, une dont on ne parle pas sur la scène canadienne mais qui est intéressante à mon avis, est d'obliger les institutions financières assurées à émettre des titres de créances de second rang. Si ces créances subalternes représentaient 5 p. 100, disons, des dépôts assurés, les détenteurs de ces créances auraient tout intérêt non seulement à réduire les possibilités données à la direction de prendre des risques en signant des accords respectifs, mais également à s'assurer que les taux d'intérêt frappant ces titres de créances tiennent compte des risques courus.

Je vous dirai dans un instant pourquoi cette possibilité est plus intéressante que celle de la coassurance, mais vous l'avez sans doute deviné. Les porteurs d'obligations d'une société non financière restreignent les possibilités données à la direction de courir des risques en signant des pactes, mais ils s'assurent également que le taux d'intérêt que rapportent des titres de créance d'une société cotée triple B reflète le risque couru, ces taux d'intérêt devant être plus élevés que les titres de créances du gouvernement du Canada, par exemple, dont le risque est nul.

Il faut cependant se rappeler qu'il n'existe pas de formule qui nous permette de savoir comment le marché va décider que la Banque commerciale du Canada est l'équivalent d'une institution financière cotée triple C et, par conséquent, que ces titres de créances de second rang devraient rapporter davantage. Il n'existe pas de simple formule pouvant s'appliquer aux primes d'assurance fixées selon les risques courus. Mais de toute façon, le marché fixe tous les jours la valeur des titres de créances risqués, que ce soit à Toronto, à New York ou au Royaume-Uni.



## [Text]

Whatever the means by which financial participants in the capital market and whatever the information they use, we know that at any point in time we can identify exactly which firms are being viewed as risky and which are being viewed as having relatively low risk. Well, of course, the notion then would be to have insured institutions, let us say, issue this 5% buffer of subordinated debt and those debt-holders would then be a prime source of market discipline.

The fifth and final source of trying to impose discipline is simply the vehicle of tighter supervision and regulation. My fear is that this will be the only attempt to try to reduce the incentive for excessive risk-taking with regard to insured institutions. It seems to me the most persuasive way of pointing out the limitations of relying exclusively on tighter regulation and supervision is the following. Flat insurance premiums, which inevitably accompany the tight-supervision, tight-regulation approach are equitable and efficient if and only if risk of default is through regulation made identical across all institutions. It is quite clear if you read the Wyman report, for instance.

There is not for a moment the suggestion that it is the case today or that it will ever be the case in the future. Yet if that is not the case, we have inequities in the sense that sound institutions are subsidizing unsound institutions and we have inefficiencies in that institutions have an incentive to take excessive risk without being forced to bear the full consequence.

So again, then, we have the five approaches: get the shareholders involved through higher capital requirements; affect management directly through risk-related insurance premiums; use depositors through the vehicle of co-insurance; get debt-holders through the vehicle of subordinated debt; or finally, tighter regulation and supervision.

Let me finally say what I find unattractive about the co-insurance proposal in the Wyman report. In essence, let me remind you it is one of five not necessarily exclusive approaches. Many of these could be complementary. It seems to me there are three fundamental problems with the proposal for co-insurance in the Wyman report. The first is that there is no 100% insurance provided to the small depositor. Now, it is quite clear that the Wyman committee is very concerned with the problems created by broker deposits, multiple deposits and so forth. But the fact of the matter is that the major economic rationale, or one of two economic rationales for deposit insurance, is to protect the small consumer. It just seems to me, as an economist and maybe as an amateur politician, that 100% insurance of some level of deposits is absolutely politically and probably economically inevitable.

• 2045

Secondly, if you have co-insurance you have to confront the fact that risk is only partially internalized. If depositors are

## [Translation]

Quels que soient les moyens utilisés par les agents économiques et quels que soient les renseignements qu'ils utilisent, nous savons à un moment donné que nous pouvons facilement identifier les entreprises considérées risquées et celles qui ne le sont pas. La solution serait donc d'obliger les institutions assurées à émettre ses 5 p. 100 de titres de créances de second rang et les porteurs de ces titres pèseraient alors sur le marché pour en assurer la discipline.

La cinquième et dernière possibilité offerte pour essayer d'imposer une certaine discipline au marché est de resserrer l'encadrement et les règlements. Je crains que cela ne soit la seule tentative faite pour essayer de réduire les risques excessifs courus par les institutions financières assurées. Permettez-moi de vous signaler les limites qui existeraient si l'on comptait uniquement sur des règlements et un encadrement plus stricte. Les primes d'assurance forfaitaires qui accompagnent inévitablement le resserrement de l'encadrement et des règlements ne sont équitables et efficaces que si les mêmes règlements s'appliquent à toutes les institutions financières et donc l'état de cessation de paiements. Ceci est très clair si vous lisez le rapport Wyman.

Ce n'est pas le cas de nos jours et rien ne permet de croire que ce sera le cas à l'avenir. Et pourtant si ce n'est pas le cas, des injustices existent dans la mesure où des institutions financières saines subventionnent celles qui ne le sont pas et où les institutions financières sont incitées à prendre des risques excessifs sans avoir à en subir les pleines conséquences.

Voilà donc les cinq options possibles: faire intervenir les actionnaires en exigeant des capitaux plus élevés; peser directement sur la direction par l'entremise de primes d'assurance fondées sur le risque couru; utiliser les déposants par l'entremise de la coassurance; obtenir des porteurs de titres de créances en émettant des titres de créances de second rang ou enfin resserrer l'encadrement et les règlements.

Enfin, permettez-moi de vous dire pourquoi je trouve la notion de coassurance inintéressante comme le propose le rapport Wyman. De toute façon, permettez-moi de vous rappeler que ces cinq options ne sont pas nécessairement exclusives. Un bon nombre d'entre elles pourraient être complémentaires. La coassurance évoquée dans le rapport Wyman pose, à mon avis, trois problèmes fondamentaux. Tout d'abord, les petits déposants ne sont pas assurés à 100 p. 100. Mais il est évident que la Commission Wyman s'inquiète beaucoup des problèmes créés par les dépôts faits par des courtiers, les dépôts multiples et ainsi de suite. Mais le fait demeure que la principale raison pour laquelle, ou une des principales raisons économiques pour laquelle l'assurance-dépôt existe c'est précisément pour protéger les petits déposants. Il me semble, en ma qualité d'économiste et d'homme politique amateur, qu'il est absolument inévitable sur le plan politique et vraisemblablement sur le plan économique d'assurer certains dépôts à 100 p. 100.

Deuxièmement, la coassurance vous oblige à devoir résoudre le problème que pose le fait que le risque couru n'est pris que



## [Texte]

only at risk for at most 10% of their deposits, if certain financial institutions offer premium rates in order to attract deposits only a portion of that increased risk of that financial institution is going to be reflected in the interest rates and ultimately the deposits that institution is going to be able to attract.

When you think of subordinated debt, by contrast, if I am a subordinated debt-holder I will make sure the interest rate on this debt fully reflects the risk this company subjects me to. If I am a co-insured depositor, just think of the extreme cases. Co-insurance is say 99% rather than 90%; if it is 99% we probably do not care whether or not we are putting in our funds in a very risky institution if that institution is providing us with a substantial interest rate premium. So from an economic point of view, co-insurance has a very major drawback, which is the fact that it only partially internalizes risk.

The final, and in my view perhaps the most important concern with co-insurance is a political and not an economic one. Although the CDIC will state in public and perhaps believe in private that its decision to use the winding-down agency solution to failed institutions in the recent past, which has the effect of *de facto* providing 100% insurance to all deposits of those institutions, in point of fact realistically there will always be enormous political pressure in the event of a financial failure for politicians to in some sense bail out both uninsured and co-insured depositors. Again, as an amateur politician I would suspect it would be much easier to allow subordinated debt-holders, who know in advance that they are acquiring a risky asset, to in fact lose their funds, as must be the case if a financial institution goes belly up, than would be the case of either co-insured or uninsured depositors.

So for those three reasons—and I will be amplifying them in a document I am now preparing for the Ontario Economic Council—it is with some concern I see the prime emphasis in the Wyman committee placed on the co-insurance proposal. I would simply draw to this committee's attention the fact that there are other ways of trying to skin the same cat, and ones that I think ultimately will turn out to be more economically, if not politically, defensible.

Thank you very much.

**The Chairman:** Is anybody ready to go? I would like to ask you some questions. On the CCB, professor, we had subordinated debt—\$39 million—as presumably on additional interest-bearing, capital-type payment. You will appreciate on that particular matter that the subordinated debt-holders were able to effectively force the bail-out to buy them out as well or they would have forced the liquidation of the bank. How would that not be the case if we relied on subordinated debt?

**Prof. Pesando:** I think that is a very good observation, because it draws attention to one inescapable economic reality, which is that if we think in terms of non-financial firms—to

## [Traduction]

partiellement en compte. Si seul 10 p. 100 des dépôts courent certains risques, si certaines institutions financières offrent des taux d'intérêt plus élevés en vue d'attirer des dépôts, seule une partie de ce risque accru couru par cette institution financière se traduira par un meilleur taux d'intérêt, ce qui se repercutera sur les dépôts que cette institution pourra attirer.

Pour ce qui est des titres de créance subalterne, par contre, si je suis détenteur d'un de ces titres, je m'assurerai que le taux d'intérêt que me rapportera cette créance reflétera pleinement le risque auquel me soumet cette institution. Si je ne suis qu'un déposant coassuré, pensez aux cas extrêmes. Disons que 99 p. 100 et non 90 p. 100 des dépôts sont coassurés. Si 99 p. 100 le sont, nous ne nous soucions vraisemblablement pas si nous déposons notre argent dans une institution très risquée si cette dernière nous offre un taux d'intérêt beaucoup plus élevé que les autres. Par conséquent, d'un point de vue économique, la co-assurance présente un inconvénient majeur, à savoir, que l'on ne tient compte que d'une partie du risque.

Le dernier problème, et le plus important à mon avis, que pose la coassurance est d'ordre politique et non économique. Même si la Société d'assurance-dépôt du Canada défendra en public et croira peut-être même en privé que la meilleure façon de procéder, lorsqu'une institution financière fait faillite, est de la liquider comme on l'a constaté dans un passé récent, ce qui a pour effet d'assurer tous les dépôts de ces institutions à 100 p. 100, il n'en demeure pas moins, en cas de faillite d'une institution financière, que d'énormes pressions politiques s'exerceront sur les hommes politiques pour qu'ils renflouent tant les déposants co-assurés que ceux qui ne le sont pas. Là encore, en ma qualité d'homme politique amateur, je suppose qu'il serait beaucoup plus facile de permettre aux porteurs de titres de créance subalterne, qui savent à l'avance qu'ils détiennent un bien risqué, de perdre leur argent, comme cela devrait être le cas lorsqu'une institution financière fait faillite, contrairement à ce qui se passerait si les déposants étaient coassurés ou ne le seraient pas.

Ce sont pour ces trois raisons, par conséquent, et je les étofferai dans un document que je suis en train de préparer pour le Conseil économique de l'Ontario, que je m'inquiète de ce que la Commission Wyman ait tant insisté sur la co-assurance. Je voudrais simplement attirer l'attention du Comité sur le fait qu'il existe d'autres moyens d'arriver à la même conclusion qui, au bout du compte, se défendent davantage sur le plan économique, si ce n'est politique.

Je vous remercie infiniment.

**Le président:** Quelqu'un a-t-il des questions à poser? Moi, je voudrais vous en poser. A la Banque commerciale du Canada, les titres de créance de second rang portant intérêt s'élevaient à 39 millions de dollars. Or, vous savez que les porteurs de ces titres de créance ont réussi à faire en sorte que la banque soit renflouée pour qu'ils récupèrent leur argent, sinon ils auraient forcé la liquidation de la banque. Comment cela ne serait-il pas le cas si nous dépendions des titres de créance de second rang?

**M. Pesando:** Vous venez de faire une très bonne observation car elle attire l'attention sur une réalité économique à laquelle on ne peut échapper, à savoir, que les institutions non financiè-

*[Text]*

keep the example clear—that issue debt the market decides is a varying degree of riskiness, we know that some non-financial corporations do go belly-up. Now, when they go belly-up, in point of fact after the fact the risk premium embodied in that debt was too small. There was an unpleasant surprise for investors.

So it is important to recognize that if one were to try to reform deposit insurance through any of these five procedures, including the possibility of subordinated debt, that would not have as an implication that somehow financial failures would never exist.

**The Chairman:** But are we not in the same position we have been in with banking all along? We insist that the banks increase their capital requirements, and the banks attempt to increase their capital requirements by two forms of capital. One, of course, is preferred share issues, which demand a mandatory dividend payout. You will appreciate, for example, in the Canadian Commercial Bank, significant preferred share issues. The evidence before us was that the directors knew they were in deep trouble but so arranged their affairs on a March 5 meeting to declare a dividend, which they only hoped they would be able to pay on April 30. That form of capital did not operate quite the same as common share capital. The subordinated debt people managed to protect themselves.

• 2050

Why would we not be better off to insist that on these companies all of the capital be in common shares and control the leverage on a risk-type basis, on the basis of the capacity of the insuring agent like CDIC or whatever agency we might recommend, rather than anything else?

**Prof. Pesando:** The suggestion that one tries to make shareholders the prime source of market discipline is perfectly legitimate. The question I think becomes if there is an auxiliary role, let us say, for subordinated debt as a part of the capital buffer. I think in that sense I would ask first a question to you, Mr. Chairman. Was the subordinated debt of the Canadian Commercial Bank traded publicly, or was that basically private placements?

**The Chairman:** I think it was all private placement. My understanding was—I am subject to being corrected—the only public placement was the preferred shares. The subordinated debt was private placement issues, or very large issues. But there was \$39 million of it.

**Prof. Pesando:** Mr. Chairman, can I again try to sketch how this might work? Let us imagine, as economists are great at imagining, a world in which all insured institutions have to issue, let us say, this 5%—I am just using a number out of the hat—subordinated debt with the proviso that this subordinated debt has to be marketable debt, debt that in fact trades in the marketplace...

*[Translation]*

res qui émettent des titres de créance qui présentent, selon le marché, des degrés variables de risques, font quand même faillite. Or, lorsqu'elles font faillite, on se rend compte que la prime de risque frappant ces titres était trop peu élevée. Cette surprise était particulièrement déplaisante pour les investisseurs.

Il est donc important de reconnaître que si l'on devait essayer de procéder à la réforme de l'assurance-dépôt en retenant une de ces cinq options, y compris celle des titres de créance de second rang, cela ne voudrait pas automatiquement dire que les institutions financières ne feraient plus faillite.

**Le président:** Mais avons-nous changé notre position d'un iota? Nous insistons pour que les banques augmentent leurs capitaux et ces dernières essaient de le faire de deux façons. La première est d'émettre des actions privilégiées pour lesquelles un dividende doit être obligatoirement versé aux actionnaires. Vous savez sans doute que la Banque commerciale du Canada en avait émis beaucoup. Les témoignages que nous avons reçus nous portent à croire que les administrateurs savaient qu'ils étaient dans de mauvais draps mais, à la réunion du 5 mars, ils avaient prévu de verser un dividende qu'ils espéraient ne devoir verser que le 30 avril. Cette forme de capital-actions n'est pas tout à fait la même que les actions ordinaires. Les gens qui détenaient des créances de second rang ont réussi à se protéger.

Ne vaudrait-il pas mieux exiger que pour ces sociétés-là tout le capital soit formé d'actions ordinaires et contrôler les créances à risque, compte tenu de la capacité d'assurance que peuvent offrir des agents comme la SADC ou un autre agent que nous recommanderions?

**M. Pesando:** La notion voulant que les actionnaires soient la principale source de contrôle du marché est tout à fait légitime. La question qu'il faut se poser alors est celle de l'opportunité d'un rôle auxiliaire, de créances de second rang qui constitueraient un capital-tampon. Je pense qu'à cet égard je vous poserais tout d'abord une question, monsieur le président. Dans le cas de la Banque commerciale du Canada, les créances de second rang étaient-elles négociées publiquement ou s'agissait-il de placements essentiellement privés?

**Le président:** Je pense qu'il s'agissait de placements entièrement privés. Qu'on me reprenne si je me trompe, mais j'ai cru comprendre que les seuls placements publics étaient des actions privilégiées. Les créances de second rang étaient des émissions privées, de très grosses émissions. Il s'agissait de 39 millions de dollars.

**M. Pesando:** Monsieur le président, puis-je essayer de décrire comment les choses pourraient se dérouler? Les économistes sont très forts en imagination et je vous demande d'imaginer un monde où toutes les institutions assurées devraient émettre un certain pourcentage, et je vous donne un pourcentage quelconque, 5 p. 100 par exemple en créances de second rang avec pour condition que ces créances constituent un passif commercialisable, c'est-à-dire que l'on puisse les échanger sur le marché...



[Texte]

**The Chairman:** Is not that the whole problem with it? If it is only a small amount and it is debt instruments . . . People who buy debt instruments expect to receive interest on their money. Debt instruments really have no growth factor in them at all unless the interest factor on the debt instrument is such that it creates a premium. But by and large, other than Canada bonds and two or three other bond issues, bonds do not trade at large premiums over their issued price in most cases.

I do not understand where you see any advantage in subordinated debt. The Inspector General of Banks on previous occasions before this committee has indicated that he refuses to accept subordinated debt, or wishes not to accept subordinated debt in terms of the capital adequacy of banks. I do not know why all of a sudden you come up with this idea of subordinated debt being worth anything.

**Prof. Pesando:** I buy and sell bonds with a greater or less degree of success—I am afraid more less than greater. I can certainly point to the fact that, let us say, when NuWest Homes, a western-based real estate firm, ran into financial trouble, the interest rate on that debt, the yield required by debt-holders, rose fairly dramatically, providing a very strong signal to every participant in the capital market just how risky NuWest in fact had become.

Perhaps more interestingly, when NuWest went to the market to issue its debt, it had to pay a much higher interest rate than let us say Bell Canada would have. If I am a depositor and I have this problem of trying to decide, let us say, which of these institutions I would like to place my deposits at, all I need do is look in the marketplace and see that the market thinks that NuWest Homes, even five years ago, was a far riskier investment in terms of its capacity to meet its debts requirements than say was Bell Canada. That type of information can really be of value, but it is really only of value in a world in which public consciousness is far different from what it is today.

If the public were used to seeing for every insured institution some marketable debt trading in the capital market, and if it noticed, let us say, that Canadian Commercial Bank always had to pay 50 base points more on its new seven-year notes than, let us say, the Royal Bank of Canada, that would be a pretty clear signal to people in the marketplace that indeed the Royal Bank was being viewed as a far less risky bank than the Canadian Commercial Bank.

• 2055

In turn, with great confidence I would point out that if public consciousness were also raised it would be used by the Royal Bank to try to persuade individuals to deposit at the Royal Bank rather than at the Canadian Commercial Bank. That is potentially an important source of market discipline. It is clearly inappropriate to suggest that if all insured institutions issued subordinated debt all problems facing deposit insurance would disappear. I would again just draw to your

[Traduction]

**Le président:** Mais n'est-ce pas là tout le problème? S'il s'agit seulement d'une petite somme et que ce soit des titres de créances . . . Les gens qui achètent ces créances s'attendent à toucher des intérêts. Ces titres de créances ne peuvent pas vraiment prendre de valeur à moins que le taux d'intérêt qu'ils portent soit tel qu'ils jouissent d'une prime. En gros, à part les obligations du Canada et deux ou trois autres émissions d'obligations, les obligations ne sont pas échangées contre des primes très élevées par rapport au prix payé lors de l'émission dans la plupart des cas.

Je ne comprends pas où serait l'avantage dans le cas des créances de second rang. L'inspecteur général des banques a dit dans ses témoignages devant le Comité qu'il refusait d'accepter les créances de second rang et qu'il souhaitait qu'elles ne fassent pas partie du capital des banques. Je ne vois pas pourquoi soudainement vous proposez cette notion de créances de second rang et vous lui accordez quelque valeur que ce soit.

**M. Pesando:** J'achète et je vends des obligations avec un succès inégal, et je crains que ce soit plutôt sans succès. Je voudrais signaler que la NuWest Homes, qui est une société immobilière de l'Ouest, a fait face à des difficultés financières, le taux d'intérêt sur son passif, ce à quoi s'attendaient les actionnaires, a augmenté spectaculairement étant donné les indications très nettes que percevaient tous les intervenants du marché à savoir que la NuWest était devenue une société à risque.

Fait encore plus intéressant, quand la NuWest a voulu émettre du capital-actions, elle a dû verser un taux d'intérêt beaucoup plus élevé que Bell Canada par exemple. Si à titre de déposant, j'ai du mal à décider dans quelle institution je ferai mes dépôts, il me suffit de voir comment la NuWest Homes, même si c'était il y a cinq ans, constituait un investissement beaucoup plus risqué car elle avait beaucoup plus de mal que Bell Canada à répondre à ses besoins en capital. Ce genre de renseignements est extrêmement précieux, mais ils n'ont de valeur que dans un monde où le public est beaucoup mieux au courant de ce qui se passe qu'il ne l'est aujourd'hui.

Si le public avait l'habitude d'étudier le marché des valeurs et de remarquer qu'entre deux institutions assurées comme la Banque Commerciale du Canada et la Banque Royale il y a des différences puisque la première doit verser 50 points de plus que la deuxième sur ses billets à ordre de sept ans, il comprendrait qu'en effet la Banque Royale est beaucoup plus solvable que la Banque Commerciale du Canada.

D'autre part, je n'hésite pas à dire que si le public était sensibilisé comme il se doit, la Banque Royale pourrait essayer de convaincre les gens de déposer leur argent chez elle plutôt qu'à la Banque Commerciale du Canada. Voilà encore une possibilité d'exercer un contrôle sur le marché. Il serait tout à fait faux de prétendre que si toutes les institutions assurées émettaient des créances de second rang, tout problème concernant l'assurance-dépôts disparaîtrait. Je vous répète



[Text]

attention the fact that if I am an investor a 50-basis point difference or a half a percentage interest rate difference between seven-year notes issued by two firms tells me a great deal about the degree of risk we collectively assign to both firms. It is that type of information we want management to be forced to have to confront when it makes its decisions.

**The Chairman:** We will go on with this in a moment. I am going to adjourn our hearing with you temporarily—if you do not mind, sir—and go to a report on the notice of ways and means motion of May 9, 1985, referred to this committee. Members will recall that we had three meetings with officials of the Department of Finance in which we went over the technical ways and means motion. The report has been circulated. I am so bold as to suggest that everybody has read it in detail, as they read in detail the ways and means motion. I was wondering if there are any criticisms or suggestions with respect to this draft report.

**Mr. Dorin:** Mr. Chairman, I will make a motion that we move the draft report, since I heard it this afternoon. In fact, Mr. Chan can confirm that, because I phoned him to ask him a question.

**The Chairman:** Is there a seconder for the motion? It has been moved and seconded that the report prepared with respect to the notice of ways and means motion of May 9 be approved. Is it the wish of the committee that the motion carry and that I report the matter to the House?

Motion agreed to

**The Chairman:** I shall duly report the matter to the House, and we will go back to our order of reference.

**Mr. Dorin:** Before we do that, can I bring one thing up here regarding another outstanding report? We had a number of meetings in the Finance Committee regarding the Federal Business Development Bank. I will not make a motion; I just want to ask the advice of the Chair as to what we might do to dispose of that particular item of business on the agenda.

**Mr. Warner:** I think the chairman could entertain a motion, Mr. Dorin. I would be pleased to second it.

**The Chairman:** I do not know. Do you have a copy of that motion here, Mr. Chan?

**Mr. Randal Chan (Researcher, Library of Parliament):** A copy of the motion or a copy of the report?

**The Chairman:** The report.

**Mr. Chan:** I do not have a copy of the report right here.

**The Chairman:** Well if you do not have a copy of the report right here we might have difficulty passing it.

**Mr. Dorin:** I was just thinking that maybe at our next meeting or something we could do something with it. I do not want to be . . .

[Translation]

qu'à titre d'investisseur, une différence de 50 points ou d'un demi pour cent dans le taux d'intérêt pour des billets à ordre de sept ans émis par deux sociétés me renseigne énormément sur les risques que je peux supposer dans chacun des cas. C'est de ce genre de renseignements dont nous voudrions que les gestionnaires tiennent absolument compte quand ils prennent leurs décisions.

**Le président:** Nous reprendrons ce sujet dans un instant. Permettez-moi de suspendre l'audition de votre témoignage temporairement et je vous prie de m'en excuser monsieur. Nous devons nous occuper d'un rapport sur la motion des voies et moyens du 9 mai 1985 dont le Comité a été saisi. Les membres du Comité se rappelleront qu'il y a eu trois réunions où nous avons entendu les fonctionnaires du ministère des Finances qui nous ont expliqué les aspects techniques de la motion des voies et moyens. Nous avons fait distribuer le rapport. J'irai même jusqu'à dire que tout le monde l'a lu par le menu comme on avait lu la motion des voies et moyens en détail. Je me demande s'il y a des critiques ou des propositions concernant ce projet de rapport.

**M. Dorin:** Monsieur le président, je propose que nous adoptions ce projet de rapport puisque je l'ai lu cet après-midi. M. Chan vous le confirmera car je lui ai téléphoné pour lui poser une question.

**Le président:** Quelqu'un appuie-t-il cette motion? On a proposé, et c'est appuyé, que le rapport concernant la motion des voies et moyens du 9 mai soit approuvé. Les membres du Comité souhaitent-ils adopter cette motion et que j'en fasse rapport à la Chambre?

La motion est adoptée

**Le président:** Je ferai donc rapport à la Chambre. Reprenons notre sujet de discussion.

**M. Dorin:** Auparavant, je voudrais soulever la question d'un autre rapport en souffrance. Nous nous sommes réunis à plusieurs reprises au Comité des finances pour discuter de la Banque fédérale de développement. Je ne vais pas présenter de motion. Je voudrais que le président nous dise tout simplement comment il entend régler cette question qui est à l'ordre du jour des travaux du Comité.

**M. Warner:** Monsieur Dorin, je pense que le président accepterait que vous présentiez une motion. Je me ferai un plaisir de l'appuyer éventuellement.

**Le président:** Je n'en sais rien. Avez-vous copie de cette motion, monsieur Chan?

**M. Randal Chan (documentaliste, Bibliothèque du Parlement):** Vous voulez une copie de la motion ou du rapport?

**Le président:** Du rapport.

**M. Chan:** Je n'ai pas de copie du rapport ici même.

**Le président:** Si vous n'avez pas de copie de ce rapport entre les mains, je ne vois pas comment nous pourrions l'adopter.

**M. Dorin:** Je pensais que nous pourrions peut-être nous en occuper lors de notre prochaine réunion. Je ne veux pas . . .

[Texte]

**The Chairman:** If it is the will of the committee to do that, we might do that. On the other hand, maybe we might leave it in the fire pot for a while. I am in the hands of the committee. If someone were to make a motion that was in order, I would have no alternative but to accept that motion and record the vote.

**Mr. de Jong:** I think, Mr. Chairman, you should postpone that action and we will wait until you have a steering committee meeting.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. de Jong:** Normally, is it not the steering committee meeting that sets the agenda for the committee?

**The Chairman:** Yes. I was wondering then if it would be possible perhaps tomorrow, in view of the fact that our witness for tomorrow afternoon has decided he cannot make it, to have a steering committee meeting tomorrow at 3.30 p.m. Would that be appropriate?

**Mr. Dorin:** All I am saying in this matter is that I do not want to make a motion. I just want to ask whether we can put it on the agenda of the steering committee at least.

**The Chairman:** Yes, certainly, put it on the agenda of the steering committee. Can we then have a steering committee meeting tomorrow at 3.30 p.m. in my office? We will first of all finalize the exact agenda for our meetings for July 9 to July 11 and the agenda for our trip to western Canada, which I hope will take place on September 3 to September 5. That of course depends on the House, because we still do not have a House order allowing us to travel.

• 2100

Would that be appropriate? Could I have a motion for a steering committee meeting?

**Mr. de Jong:** I so move.

Motion agreed to

**The Chairman:** We will have a steering committee meeting tomorrow at 3.30 p.m. in my office. Let us carry on with this hearing now.

Excuse me, professor. We had to have a quorum in order to do business before this meeting, and until other members arrived we did not have a quorum.

**Prof. Pesando:** I understand that.

**The Chairman:** You were mentioning the question of 50 base points, but you will appreciate that when I was looking at deposit receipts, or GICs or whatever you want to call them, the other day the offered rate for one-year bills by the Canadian Imperial Bank of Commerce was 7.75% and by Northland Bank it was 9.50%. Even with deposit insurance, they presumably had to pay that much of a difference. Do you not think you are a bit off base when you talk as little as 50 base points?

**Prof. Pesando:** I just pulled that number out of a hat. As I understand it then, you are suggesting to me that on wholesale

[Traduction]

**Le président:** Si c'est ce que souhaitent les membres du Comité, je veux bien. Par ailleurs, nous voudrions peut-être laisser la question de côté encore un petit moment. Je m'en remets à vous. Si quelqu'un présentait une motion et si elle était recevable, il me faudrait l'accepter et la mettre aux voix.

**M. de Jong:** Monsieur le président, nous devrions attendre l'issue d'une réunion du Comité directeur.

**Le président:** Tout à fait.

**M. de Jong:** D'habitude, n'est-ce pas le Comité directeur qui fixe l'ordre du jour du Comité?

**Le président:** Tout à fait. Je me demandais justement s'il ne conviendrait pas de nous réunir demain après-midi étant donné que le témoin qui était prévu ne pourra pas venir. La réunion du Comité directeur aurait donc lieu demain à 15h30. Est-ce que cela vous convient?

**M. Dorin:** Je tiens à vous rappeler que je ne tiens pas à présenter de motion. Je voudrais tout simplement que la question soit inscrite à l'ordre du jour même si ce n'était qu'à celui du Comité directeur.

**Le président:** Certainement. Qu'on l'inscrive à l'ordre du jour du Comité directeur. Pouvons-nous réunir le Comité directeur demain à 15h30 à mon bureau? Tout d'abord, nous arrêterons l'ordre du jour des réunions qui auront lieu du 9 juillet au 11 juillet et celui de notre voyage dans l'Ouest, qui aura lieu, je l'espère, entre le 3 et le 5 septembre. Bien entendu, il faut attendre le mot de la Chambre, car elle ne nous a pas encore donné la permission de voyager.

Cela vous va? Peut-on proposer une réunion du comité directeur?

**M. de Jong:** Je le propose.

La motion est adoptée

**Le président:** Nous aurons donc une réunion du comité directeur demain à 15h30 à mon bureau. Nous pouvons donc maintenant poursuivre.

Excusez-moi, professeur. Il nous fallait le quorum pour décider d'un certain nombre de choses et c'est pourquoi nous avons dû attendre qu'arrivent certains députés.

**M. Pesando:** Je comprends bien.

**Le président:** Vous parliez de la question des 50 points mais vous comprendrez que lorsque j'examinais les reçus de dépôts, ou les certificats de revenu garanti, peu importe le nom qu'on leur donne, l'autre jour le taux offert pour des certificats d'un an par la Banque impériale de commerce du Canada était 7.75 p. 100 alors qu'il était de 9.50 p. 100 pour la Banque Northland. Même avec l'assurance-dépôt, il fallait probablement payer cette différence. Ne pensez-vous pas que ce chiffre de 50 est un peu irréaliste?

**M. Pesando:** J'ai pris ce chiffre au hasard. Si je comprends bien, vous me dites que pour les dépôts de gros de 100,000\$ et



## [Text]

deposits of \$100,000 and more there is really a very sharp premium being paid by this one particular bank. Is that . . . ?

**The Chairman:** No. These were in deposits of \$1,000, the kind of thing that is quoted in *The Globe and Mail*.

**Prof. Pesando:** To an economist it makes no sense why for deposits of \$1,000 a bank that is insured would have to pay that kind of premium relative to what the rest of the . . . I am surprised at that, I should say. What one might expect is that on wholesale deposits the riskier banks are forced to pay higher interest rates in order to attract deposits. One might say that if uninsured . . . Let me try another question. Someone might ask me what happens if we have a truly credible ceiling of \$60,000 on insurable deposits. Then, Prof. Pesando, are you not really saying that this subordinated debt is unnecessary because the uninsured depositors will in fact require interest rates sufficient on their wholesale deposits to force management to recognize that indeed if they take risks those risks will be reflected in appropriately higher interest rates on their wholesale deposits?

I would respond by saying that is very true, given the presumption that this ceiling on insurable deposits is credible, which I think we would all agree, rightly or wrongly, is very much an issue. But secondly, there is still a problem in economic terms, because if this very risky bank, let us say, issues deposits up to \$60,000, then in principle they should not have to pay a very large premium in order to attract deposits from other insured institutions. It is really only once you are above the insurance limit that you would expect the risky bank to begin to pay substantially large interest rate premiums, particularly, as we have seen in both Canada and the United States, when they want to grow quickly.

The advantage of subordinated debt would to some extent be significantly reduced if all players out there in the Canadian capital market really were convinced that \$60,000 and above meant that you were truly at risk. As the Wyman report correctly points out, there is a perception, for instance, that perhaps particularly with the banks the government stands prepared with the statement that no bank will be permitted to fail, which *de facto* says that many of these wholesale depositors can simply get those higher interest rates and not worry about the consequences. Well if that in fact has an important element of truth, then the possibility of introducing a different type of creditor, subordinated debt-holders, to try to get that market discipline at work is resurrected.

For better or worse, my perception would be that until we have the failed bank in which uninsured depositors suffer losses, it is going to be very difficult for the government to credibly establish that yes, those wholesale deposits are at risk, and therefore those risky banks have to pay truly appropriately higher interest rates.

There is nothing wrong in economics, let us say, in a world without deposit insurance. You can have a very risky bank paying very high interest rates on its deposits, with a very high probability of going bankrupt. That is perfectly fine. That would mean simply that depositors know they are risky deposits. The bank in turn is making risky loans, with presumably high expected returns. There is a role for that. In fact, in

## [Translation]

plus cette banque paie vraiment une prime très élevée. Est-ce . . . ?

**Le président:** Non. Il s'agissait de dépôts de 1,000\$, du genre de chose que l'on trouve dans *The Globe and Mail*.

**M. Pesando:** Pour un économiste, il est difficile de comprendre pourquoi, pour des dépôts de 1,000\$, une banque assurée devrait payer ce genre de prime quand on considère ce que le reste de . . . Je dois dire que cela me surprend. On pourrait penser que sur les dépôts de gros, les banques qui prennent le plus de risques sont forcées de payer des taux d'intérêt plus élevés pour attirer les déposants. On pourrait dire que si . . . Je vais essayer autre chose. On pourrait me demander ce qui arrive si nous avons un plafond tout à fait réaliste de 60,000\$ de dépôts assurables. Cela ne revient-il pas à dire que cette créance de second ordre est inutile car les déposants non assurés exigent en fait des taux d'intérêt suffisants sur le dépôt de gros pour obliger la direction à reconnaître que s'ils prennent en effet de tels risques, ces risques seront compensés par un taux d'intérêt relativement plus élevé?

C'est tout à fait vrai si l'on suppose que le plafond de dépôts assurables est réaliste ce qui, nous en conviendrons certainement tous, à tort ou à raison, est la grosse question. Deuxièmement, il y a toujours un problème d'ordre économique car si cette même banque à risque émet des certificats de dépôt jusqu'à 60,000\$, elle ne devrait pas en principe avoir à payer des primes très importantes pour attirer des dépôts d'autres banques assurées. C'est lorsque vous dépassez la limite assurée que vous pouvez penser que la banque commence à payer des taux d'intérêt beaucoup plus importants surtout, comme on l'a vu au Canada et aux États-Unis, quand elle veut se développer rapidement.

L'avantage des créances de second ordre diminuerait sensiblement dans une certaine mesure si tous les joueurs du marché canadien des capitaux étaient véritablement convaincus que 60,000\$ et plus signifie réellement un risque. Comme l'indique à juste titre le rapport Wyman, il semble que, par exemple, en particulier dans le cas des banques, le gouvernement soit prêt à déclarer qu'aucune banque ne pourra faire faillite, ce qui revient à dire que beaucoup de ces déposants de gros peuvent simplement obtenir des taux d'intérêt supérieurs sans s'inquiéter des conséquences. Si cela est vrai, il devient alors possible d'envisager un nouveau type de créancier, des créanciers de second ordre, pour essayer d'obtenir ce marché.

Je crois que tant qu'il y a des banques en faillite qui font essuyer des pertes à des déposants non assurés, il sera très difficile pour le gouvernement de faire croire qu'en effet ces dépôts de gros sont risqués et qu'ainsi les banques acceptant ces dépôts doivent payer des taux d'intérêt vraiment supérieurs.

Du point de vue économique, il n'y a rien de mal à ne pas assurer les dépôts. Vous pouvez avoir une banque qui offre de gros risques et qui paie des taux d'intérêt très élevés sur ces dépôts sachant qu'elle a de fortes chances de faire faillite. C'est parfait. Cela signifierait simplement que les déposants savent qu'il s'agit de dépôts très risqués. La banque elle-même effectue des prêts risqués en espérant obtenir des bénéfices très



## [Texte]

Canada we often hear the comment that there are too few investors willing to take risks. The problem of course is when you have those banks with those risky assets but no one in fact is making sure they are paying an appropriately high premium on their liabilities—in this case, deposits. Let me agree with you to the extent that if you had a credible ceiling on insurable deposits a significant part of the argument for using subordinated debt would be reduced.

• 2105

**The Chairman:** The only problem I see with subordinated debt and with preferred share debt is the mandatory requirement to pay an interest factor. You can skip maybe a common dividend, but I do not know what you do with a preferred share dividend. I suppose you could skip that, but with a subordinated debt payment you have had it. You have immediately put the institution in receivership, and you have that capital position. It would seem to me that we might be better off to insist on more capital.

**Prof. Pesando:** I do not mean to suggest, Mr. Chairman, that this is a substitute. It might be a very nice way of complementing higher capital.

**The Chairman:** In other words, you would have a higher capital requirement as well as . . .

**Prof. Pesando:** Right, exactly. Again, the numbers to be worked out by . . .

**The Chairman:** A portion of your leverage must be in subordinated debt.

**Prof. Pesando:** Exactly. Again, Mr. Chairman, just to make the point, the key to the subordinated debt would be to say that there is a class of agents. If you and I were trying to decide whether or not we wanted to invest in subordinated debt of insured banks or the debt of NuWest Homes—or perhaps happier, the debt of Bell Canada—we would look very carefully at what types of restrictions this debt covenant imposes on management. We would also look very carefully at the interest rate to make sure it compensated us for the risk of our investment. It is that type of discipline that I would emphasize is the major advantage rather than what happens if indeed this bank runs into trouble.

**Mr. Warner:** Can we go off that particular topic for a moment? You mentioned the risk-based insurance premiums. You thought of this in a favourable way but suggested that it would be fairly difficult to implement. Do you have any ideas on how it might be implemented or how you would like to see it discussed or considered?

**Prof. Pesando:** I think most people who thought about risk-based insurance premiums would say that we are never going to be able to devise a formula that completely and accurately categorizes the risk of different institutions.

In the United States, if I can start with the U.S. example, with the savings and loan associations, the major concern in

## [Traduction]

élevés. C'est une chose qui se défend. En fait, on dit souvent au Canada qu'il y a trop peu d'investisseurs qui sont prêts à prendre des risques. Le problème se pose évidemment lorsque vous avez ces banques dont l'actif présente des risques et que personne en fait ne s'assure qu'elle paie un taux d'intérêt suffisamment élevé sur leur passif—dans ce cas, sur les dépôts. J'en conviens dans la mesure où si vous aviez un plafond raisonnable de dépôts assurables, une partie importante de l'argument touchant l'utilisation des créances de second rang pourrait tomber.

**Le président:** Le seul problème que posent ces créances de second rang et la dette au titre des actions privilégiées est cette obligation de payer un intérêt. Peut-être pouvez-vous éviter le dividende sur les actions ordinaires, mais je ne sais pas ce que vous faites pour les dividendes sur les actions privilégiées. Vous pouvez peut-être également l'éviter mais avec le paiement d'une créance de second ordre, vous êtes perdus. La société est immédiatement mise en tutelle et votre capital est ainsi constitué. Peut-être devrions-nous donc insister pour que le capital soit plus important.

**M. Pesando:** Je ne veux pas dire que cela suffirait. Ce serait peut-être un bon moyen d'augmenter le capital.

**Le président:** Autrement dit, vous exigeriez un capital plus important ainsi que . . .

**M. Pesando:** Oui, exactement. Là encore, les chiffres devraient être précisés par . . .

**Le président:** Une partie de votre taux d'endettement doit se composer de créances de second ordre.

**M. Pesando:** Exactement. L'essentiel, monsieur le président, pour les créances de second ordre, serait de considérer qu'il y a une catégorie d'agents. Si nous essayions vous et moi de décider si nous voulions investir dans des créances de second ordre de banques assurées ou dans l'emprunt de *NuWest Homes*—ou peut-être mieux, de Bell Canada—nous étudierions très soigneusement le type de restrictions qu'impose à la direction cette convention d'endettement. Nous examinerions également de très près le taux d'intérêt pour nous assurer qu'il compense les risques que présente notre investissement. C'est à mon avis davantage sur ce genre de choses qu'il faut insister que sur ce qui arrive si la banque rencontre des difficultés.

**M. Warner:** Pourrait-on laisser ce sujet particulier pendant un instant? Vous avez parlé de primes d'assurance fondées sur le risque. Vous vous êtes déclaré assez favorable mais tout en précisant que ce serait assez difficile à appliquer. Savez-vous comment on pourrait l'appliquer ou comment on pourrait en discuter ou y réfléchir?

**M. Pesando:** La plupart de ceux qui ont réfléchi aux primes d'assurance fondées sur le risque diraient que nous ne pourrions jamais trouver une formule qui classifie avec précision et exactitude les risques que présentent les différentes banques.

Aux États-Unis, si vous me permettez tout d'abord cet exemple, avec les associations d'épargnes et de prêt, la

*[Text]*

the financial community is the mismatching of the maturity of the assets and liabilities. If interest rates were to rise sharply, these savings and loans would find their assets declining in value far more rapidly than their deposits, and they could be insolvent very, very rapidly.

To the extent that interest rate risk . . . Uncertainty today about what interest rates will be in the future is an important risk for savings and loan associations in the United States. To a lesser extent, this concern I think is relevant in Canada. One would look toward some measure of mismatch. In fact, the preferred measure is called "duration", which is simply a way of trying to measure how sensitive the price of assets and liabilities would be to unforeseeable fluctuations, such as interest rates. One might say well, there is interest rate risk. We might try to design the risk-related insurance premiums to reflect the mismatch of the maturities of assets and liabilities using technically what is called a "duration measure". We would want to try to look at credit risk, that is to say what the likelihood is that a certain fraction of the loans of the insured institutions may in fact turn out to be problem loans.

One can think, for example, in terms of monitoring and tying the risk-based premiums to the ratio of non-performing to total loans, some other way to try to . . . in a quantitative way, of course, and very importantly, common across institutions, to get some quantitative measure of the degree of credit risk.

The one issue I would emphasize from the Canadian Commercial Bank, which is indeed true of the failures in the United States as well, is the need to try to get some measure of diversification. It is quite clear in the case of the Canadian Commercial Bank that you do not diversify in a portfolio sense a western-based real estate portfolio with oil and gas rigs in the southern part of the United States.

I think that perhaps is probably the most difficult element of risk. Clearly, the risk-based insurance premiums would also be tied to the degree of capital adequacy based on market value of common shares, possibly also based on such issues as preferred shares or subordinated debt. In principle, one could probably quantify at least three and perhaps more identifiable sources of risk, such that one could measure them on a common basis across insured institutions and then tie insurance premiums, probably in a fairly modest way to start. By modest I mean with a fairly narrow range in the maximum insurance premium relative to the minimum. But as the program matures and the ability to monitor success in identifying risk improves, at that point going to a more aggressively risk-based insurance premium structure could be warranted.

*[Translation]*

principale inquiétude des établissements financiers vient du fait que les dates d'échéance des avoir et des passifs ne correspondent pas. Si les taux d'intérêt devaient ainsi monter rapidement, cette épargne et ces prêts diminueraient de valeur beaucoup plus rapidement que les dépôts, ce qui ferait qu'ils pourraient très bien devenir insolvables très rapidement.

Dans la mesure où le taux d'intérêt risque . . . Aujourd'hui l'incertitude à propos des taux d'intérêt est un risque important pour les associations d'épargnes et de prêt aux États-Unis. Dans une moins large mesure, je crois que c'est également vrai au Canada. Il faudrait envisager une sorte de mesure de ce décalage. En fait, la meilleure mesure est ce que l'on appelle la «durée» qui consiste simplement à essayer de mesurer dans quelle mesure la valeur de l'actif et du passif subirait les fluctuations imprévisibles que l'on constate par exemple dans les taux d'intérêt. On pourrait dire qu'il y a un risque dû au taux d'intérêt. On pourrait alors essayer de concevoir des primes d'assurance fondées sur le risque qui refléteraient le décalage dans les dates d'échéance de l'actif et du passif en utilisant ce que l'on appelle techniquement la «mesure de la durée». Nous souhaiterions essayer d'examiner le risque-crédit, c'est-à-dire la mesure dans laquelle une certaine fraction des prêts des établissements assurés puisse en fait présenter des problèmes.

On peut par exemple penser à contrôler et à lier les primes fondées sur le risque au quotient des prêts improductifs par rapport à l'ensemble des prêts, afin d'essayer . . . il s'agit en fait de parvenir à mesurer quantitativement le degré de risques inhérents au prêt.

Pour la Banque Commerciale du Canada, j'aimerais insister sur la nécessité d'essayer de parvenir à une certaine diversification. C'est d'ailleurs la même chose pour les faillites que l'on a connues aux États-Unis. Il est tout à fait clair que dans ce cas l'on ne peut pas diversifier un portefeuille immobilier concentré dans l'Ouest en prêtant à des plates-formes de forage pétrolier et gazier dans le sud des États-Unis.

C'est peut-être là l'élément de risque le plus complexe. Il est certain que les primes d'assurance fondées sur le risque seraient également liées à la mesure dans laquelle le capital correspond à la valeur marchande des actions ordinaires et peut-être également des actions privilégiées ou des créances de second ordre. En principe, on pourrait probablement quantifier au moins trois sinon davantage de sources de risques identifiables que l'on pourrait mesurer sur une base commune pour toutes les institutions assurées, pour lier ensuite les primes d'assurance et ce serait probablement une façon très modeste de commencer. Par modeste, j'entends avec un écart relativement étroit entre le maximum et le minimum de la prime d'assurance. Mais au fur et à mesure que le programme prend de l'âge et que s'améliore la capacité de vérifier le succès de la définition des risques, à ce stade il serait possible de passer à une structure plus agressive pour les primes d'assurance fondées sur les risques.



[Texte]

• 2110

The point I would choose to emphasize in response to your question is that tomorrow morning in the capital market investors are going to be deciding just how much riskier the debt of, let us say, Bell Canada is relative to the Government of Canada. These types of decisions are being made every minute in the capital market, but there is no simple formula. This is based on the judgment of these practised financial advisers.

The problem with designing risk-based insurance premiums is we have to go that step; we have to have what is perceived to be an equitable and quantifiable way of identifying different sources of risk. The capital market does it, so in some sense we have to try to mimic it and mimic it in such a way that we can quantify risk and treat different institutions the same.

In its brief to the Wyman committee, the Canadian Banker's Association not surprisingly suggested the major source of risk difference was trust companies versus banks. Well, there is nothing in any thoughtful consideration of risk-based insurance premiums to suggest that will be a factor.

**Mr. Horner:** I have one more question on co-insurance. You suggested we would most likely have to look at some minimum protection. I think most of the committee would probably agree with that. Do you have any feelings on how you would like to see the co-insurance over and above the minimum amount? I am suggesting possibly a variable amount of co-insurance, perhaps less insured deposits at the higher levels. Would you care to discuss that and perhaps give us your best formula for co-insurance?

**Prof. Pesando:** Well, I do not have the best formula. I appreciate very much your question, because it does two things. First, I think it recognizes the political reality. Some level of 100% insured deposits I think is not only economically justified but politically justified. In trying to decide what that number is—I will give you a number in a moment—I think it is very important to recognize that if you have an insured deposit at a financial institution, it is no different than basically having that depositor hold government debt. In other words, basically what insured deposits do is give the deposit holder the same risk-free status he would have if he went out and bought Treasury bills or five-year Government of Canada bonds. But it confers additional advantages. They are more liquid and are in smaller divisible units; you can get your insured deposit for \$50 more, whereas for treasury bills, even brokerage firms are more or less trading units of \$5,000.

If I want a risk-free security for \$10,000 I can do it either by going to my bank and getting a \$10,000 insured deposit, or I can go to my broker and buy \$10,000 worth of treasury bills and probably in fact get a higher rate of return. All I want to

[Traduction]

Pour répondre à votre question, je voudrais souligner que demain matin, dans le marché des capitaux, les investisseurs devront décider dans quelle mesure la dette de Bell Canada, par exemple, est plus risquée que celle du gouvernement du Canada. Il se prend de telles décisions chaque minute dans le marché des capitaux, sans qu'il n'existe de formule simple. Tout est fondé sur le jugement et l'expérience de ces conseillers financiers.

La difficulté quant à la conception de primes d'assurance fondées sur le risque est qu'il faut envisager cette étape; nous devons avoir ce qui est perçu comme étant une façon équitable et quantifiable de définir différentes sources de risques. C'est ce que fait le marché des capitaux de sorte que, d'une certaine façon, nous devons essayer de le limiter de telle façon que nous puissions quantifier le risque et traiter de la même façon différentes institutions.

Dans son mémoire au comité Wyman, l'Association des banquiers canadiens a dit—et ce n'est pas là quelque chose de surprenant—que la principale source de différence de risques était la différence entre les compagnies fiduciaires et les banques. Rien dans une analyse approfondie des primes d'assurance fondées sur le risque ne permet de dire qu'un tel facteur interviendra.

**M. Horner:** J'ai une autre question sur la co-assurance. Vous avez dit que très vraisemblablement nous devons envisager une certaine protection minimale. La plupart des membres du Comité en conviendront sans doute. Quelle devrait être, selon vous, cette co-assurance au-delà du montant minimal? Je proposerais peut-être un montant variable de co-assurance, avec peut-être moins de dépôts assurés au niveau supérieur. Qu'en pensez-vous et pourriez-vous nous donner peut-être votre meilleure formule de co-assurance?

**M. Pesando:** Je n'ai pas de formule préférée. J'aime beaucoup votre question pour deux raisons. Tout d'abord, elle reconnaît la réalité politique. Il me paraît non seulement économiquement mais politiquement justifié d'assurer à 100 p. 100 une certaine proportion des dépôts. Si vous voulez essayer de décider cette proportion—je vais vous donner un nombre dans un moment—il me paraît très important de reconnaître que si vous avez un dépôt assuré dans une institution financière, cela reviendrait pratiquement au même que de détenir des dettes du gouvernement. En d'autres termes, essentiellement, ce que font les dépôts assurés c'est de donner aux détenteurs du dépôt la même absence de risque que celle dont ils jouiraient s'ils allaient acheter des bons du Trésor ou des obligations d'épargne du Canada d'une durée de cinq ans. Mais les dépôts assurés offrent d'autres avantages. Ils sont plus liquides et se présentent en unités plus petites et divisibles. Vous pouvez obtenir votre dépôt assuré pour 50\$ de plus alors que pour les bons du Trésor, même les maisons de courtage négocient plus ou moins des unités de 5,000\$.

Si je veux donc une valeur mobilière sans risque d'un montant de 10,000\$, je peux soit me rendre à ma banque pour obtenir un dépôt assuré de 10,000\$ soit acheter à mon courtier pour 10,000\$ de bons du Trésor qui auront probablement un



## [Text]

suggest is that insured deposits are basically government debt that is more easily divided and more liquid. From that perspective, it seems to me one can therefore argue, let us say, using \$20,000 as the 100% ceiling, that it is far different in terms of putting that number in front of the electorate, for instance. The individual who wants to hold \$50,000 in risk-free deposits can simply channel the other \$30,000 to his brokerage firm and basically acquire treasury bills in order to bridge the difference between \$20,000 and \$50,000.

So my first point would be that the strongest argument for recognizing that maybe a 100%, \$20,000 deposit is reasonable is to think of the alternatives you and I have if we do not want to bear any risk but would like to keep \$100,000 in an entirely risk-free fashion. If we do not want to go around and use five different institutions, we can just use \$20,000 at one institution and then probably directly purchase something equivalent to treasury bills.

• 2115

I would conjecture, in terms of the co-insurance feature, that a system might have—again to follow your suggestion—let us say \$20,000 100%-insured, the next \$50,000 80%-insured, perhaps the next \$50,000 60%-insured, and above that level uninsured. Again, I cannot offer you any economic reason for that set of cut-off points being any better or worse than others. In terms of where we are at present, the basic notion is why one might legitimately consider going down for the 100%, from say \$60,000 to \$20,000—not to zero, because I think that is a non-starter, both politically and economically.

However, in order to make the case for \$20,000 it seems to me one has to understand exactly what insured deposits are. They are nothing more than highly-liquid, highly-divisible government debt. People can always buy that on their own. Again, we have to recognize that if were to move from say \$60,000 to \$20,000 on 100% and if it turned out that you and I were fairly representative in the sense that a lot of people really like the security of having a higher portion of their savings in a risk-free fashion, then the market will provide that vehicle, just as brokerage firms in the last couple of years have started parcelling out treasury bills to retail buyers.

I have no magic solution, but it seems to me that type of proposal... In fact, if I had to choose a number, I might choose a smaller number than \$20,000; perhaps \$10,000 for the 100%-insured, loosely speaking, having enough in the 100%-insured component to cover the transaction needs of 95% of everyday consumers. To the extent that those consumers really want to save, as opposed to holding balances for transaction purposes, there are lots of other ways of basically doing that in a risk-free fashion.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

## [Translation]

taux de rentabilité plus élevé. Je veux simplement dire que les dépôts assurés sont essentiellement une dette du gouvernement qui est plus facilement divisible et plus liquide. Dans cette perspective, il me semble que certains peuvent donc dire qu'en utilisant par exemple 20,000\$ comme étant le plafond de 100 p. 100, c'est très différent que si ce nombre était présenté par exemple aux électeurs. La personne qui veut détenir 50,000\$ en dépôts sans risque peut simplement verser les 30,000\$ autres dollars à sa maison de courtage pour acquérir des bons du Trésor afin de combler la différence entre 20,000\$ et 50,000\$.

Mon premier point serait donc que l'argument le plus convaincant pour reconnaître qu'un dépôt de 100 p. 100 ou de 20,000\$ est raisonnable est de penser aux autres possibilités qui existent pour vous et pour moi si nous ne voulons courir aucun risque tout en voulant maintenir 100,000\$ sans le moindre risque. Si nous ne voulons pas utiliser cinq institutions différentes, nous pouvons toujours utiliser 20,000\$ dans une institution pour acheter ensuite probablement quelque chose d'équivalent à des bons du Trésor.

A propos de la co-assurance, il semblerait qu'un système pourrait avoir—pour reprendre votre suggestion—prenons 20,000\$ entièrement assurés, les 50,000\$ autres dollars assurés à 80 p. 100, les 50,000\$ autres dollars assurés à 60 p. 100, le reste n'étant pas assuré. Là encore, je ne peux vous donner de raison économique pour justifier la validité de ces délimitations. Dans l'état actuel des choses, le principe fondamental est de se demander pourquoi on pourrait légitimement considérer de redescendre pour les 100 p. 100, depuis 60,000\$ à 20,000\$, par exemple—pas à zéro, parce que ce n'est pas un bon point de départ ni politiquement, ni économiquement parlant.

Cependant, pour justifier ces 20,000\$, il me semble qu'il faut comprendre exactement ce que sont les dépôts assurés. Il n'y a rien de plus liquide ou de plus divisible qu'une dette du gouvernement. Les gens peuvent toujours en acheter eux-mêmes. Là encore, nous devons reconnaître que si nous passions d'environ 60,000\$ à 20,000\$ à 100 p. 100 et que, finalement, vous et moi sommes assez représentatifs, au sens où beaucoup de gens aiment vraiment la sécurité que représente le fait d'avoir une forte proportion de leurs économies investies sans risque, le marché offre cette possibilité, tout comme les maisons de courtage ont commencé, ces dernières années, à débiter des bons du trésor à des acheteurs au détail.

Je n'ai pas de solution magique, mais il me semble que ce genre de proposition... En fait, si je devais choisir un nombre, je le choisirais plus petit que 20,000\$; peut-être 10,000\$ pour l'assurance à 100 p. 100, *grosso modo*, avec suffisamment dans l'élément assuré à 100 p. 100 pour couvrir les besoins des transactions de 95 p. 100 des consommateurs de chaque jour. Dans la mesure où ces consommateurs veulent vraiment faire des économies, par opposition à maintenir un solde pour certaines transactions, il existe beaucoup d'autres façons de procéder, toujours sans risque.

**Le président:** Monsieur Attewell.

[Texte]

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. Professor, one of your options—I think it was the first or second one—was the idea of lowering leverage or having more capital in there, so that the shareholders would bear brunt of the risk. Can you give us some idea of what sort of range in leverage you had in mind? As you know, they exceed the 25:1 type of thing now. What sort of range? You mentioned industry at 2:1 or what have you.

**Prof. Pesando:** Let me first state that I apologize for what I am about to say; I am an academic on this issue, and I have not looked very carefully at the implementation side. Having said that, and having provided a nice fat caveat, I would be thinking in terms of gradually raising, perhaps by 50%, the capital asset ratios that are currently in place—certainly nothing in the order of magnitude on non-financial corporations. If you are using 5% as a rule of thumb, one might imagine 7.5%.

There are very specific proposals in the United States that this committee should be familiar with or made aware of in terms of increased capital requirements for banks. If work has been done in the United States and specific proposals have thoughtfully been put forward, then always as Canadians we ought to see this clearly as the point of departure, fit it to the Canadian system, and decide whether or not those guidelines are useful. I really would be very reluctant to be more specific, other than to simply observe that you can of course expect the affected institutions to object to higher capital requirements.

In point of fact, to increase capital requirements makes it... What economists think of is the average cost to any corporation, financial or non-financial, of obtaining funds. For an insured institution, it is a weighted average of the costs they have to pay their shareholders, the costs they have to pay their insured depositors, the costs they have to pay their uninsured depositors, and so forth. Clearly, the most expensive source of capital is equity capital in terms of investors demanding high expected return, so one can predict that the insured institutions will not be anxious to see those capital requirements raised. It seems to me it is in this spirit one recognizes that probably modest increases are all that are going to be readily adopted, if that, by the institutions.

**Mr. Attewell:** I have just done some very rough calculations, but one of the things is that it all boils down to cost of capital. To use very rough numbers, if you were paying 10% for deposits, 96% at a 25:1 ratio—96% was the debt versus the rest being capital... If you wanted 15% on your equity after tax, the overall cost to capital pre-tax on that would be something like 10.8%. If you move down to the leverage you are suggesting, where equity was 7.25%—using the same numbers roughly, but they would be a little more on the deposit side—you would not attract the same 10%; the difference would be at least 75 basis points just on that, which you might think of as a fairly narrow range, having equity of 4% or 7.5%.

[Traduction]

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Monsieur le professeur, une de vos options—je pense que c'était la première ou la deuxième—était l'idée de réduire l'effet de levier ou d'avoir plus de capitaux afin que les actionnaires supportent le risque. Pourriez-vous nous donner une idée du type de levier que vous aviez à l'esprit? Comme vous le savez, dans l'état actuel des choses, il dépasse la proportion de 25 pour un. Qu'en pensez-vous? Vous avez mentionné qu'il était de 2 pour 1 dans l'industrie, me semble-t-il.

**M. Pesando:** Je voudrais tout d'abord m'excuser pour ce que je vais dire. Pour cette question, je suis surtout un théoricien et je n'ai pas examiné de très près les aspects d'application concrète. Cela étant dit, et m'étant bien couvert de la sorte, je proposerais d'augmenter progressivement, peut-être de 50 p. 100, les ratios de financement actuellement en place—certainement rien dans cet ordre de grandeur pour les institutions non financières. Si vous utilisez 5 p. 100 comme règle de base, vous pourriez imaginer peut-être 7.5 p. 100.

Des propositions très précises ont été faites aux États-Unis, et le Comité devrait s'y familiariser ou en prendre connaissance: je veux parler de l'augmentation des exigences en matière de capitaux pour les banques. Si le travail a été fait aux États-Unis et que des propositions précises ont été présentées, dans ce cas et comme toujours, comme Canadiens, nous devrions considérer cela comme étant clairement un point de départ, à appliquer expérimentalement à notre système, pour voir si ces directives peuvent nous être utiles. J'hésiterais beaucoup à me montrer plus précis, sauf pour faire observer que les institutions touchées voudront bien sûr s'opposer à de plus grandes exigences en matière de capitaux.

En fait, augmenter ces exigences fait que... Les économistes pensent au coût moyen de l'obtention de fonds pour toute institution, financière ou non. Pour une institution assurée, cela représente une moyenne pondérée des coûts qu'elle doit verser à ses actionnaires, de ce qu'elle doit payer à ses déposants assurés et non assurés, et ainsi de suite. De toute évidence, la source de capital la plus coûteuse est l'avoir des propriétaires, puisque les investisseurs exigent une forte rentabilité, de sorte que l'on peut prédire que les institutions assurées ne tiendront pas du tout à ce que les exigences en matière de capitaux deviennent plus strictes. Il me semble que c'est dans cet esprit qu'il faut reconnaître que les institutions seront peut-être disposées à adopter des augmentations modestes, si elles acceptent le principe.

**M. Attewell:** Je viens de faire quelques calculs très approximatifs, mais tout cela revient finalement au coût du capital. Pour utiliser des chiffres très approximatifs, si vous payiez 10 p. 100 pour les dépôts, 96 p. 100 avec un ratio de 25 pour 1—96 p. 100 représentait la dette, le reste étant le capital... Si vous vouliez 15 p. 100 de vos fonds propres après impôt, le coût global du capital avant l'impôt là-dessus représenterait quelque 10.8 p. 100. Si vous appliquez le faible levier que vous proposez, où les fonds propres étaient de 7.25 p. 100—en utilisant approximativement les mêmes chiffres, mais ils se situeraient un peu plus du côté des dépôts—vous n'obtiendriez pas les mêmes 10 p. 100; la différence serait d'au moins 75 points de base rien que là-dessus, ce que vous pourriez considérer comme



[Text]

[Translation]

étant une fourchette assez étroite, les fonds propres représentant 4 p. 100 ou 7,5 p. 100.

• 2120

The banking or trust scheme is one of spread. If people can achieve a 200 basis point spread, that is good—200 or better. If a company had to give away 75 basis points or 80 or a little more, it is 40% of kind of a gross spread you are trying to get. How would you address that?

**Prof. Pesando:** I would have to check your calculation. I do not have it in front of me. I am surprised the number is that high, but I will take your calculation as correct for the sake of argument.

The key is that there is no free lunch in the capital market. At present, shareholders of insured institutions are in the rather fortuitous situation of saying that when we bet and things work out we get the benefits, but when we bet and things do not, some third party—the CDIC, the taxpayers at large—pays the cost. So right now what we would be suggesting is in effect if we want to reduce the potential cost to these third parties so that the principals in this case of the insured institution are forced to confront the true economic ramifications of their activities, the inescapable conclusion is that if we lessen the capacity of these shareholders to shed a portion of the outcomes to third parties such as the CDIC by requiring higher capital requirements, their average cost of funds must rise and the average costs of loans that they make will rise accordingly. That is really nothing more than the no-free-lunch principle. That risk is there.

Right now it is being shifted a bit to you and I and others in different forms, but let us say, for the sake of simplicity, to the CDIC. Again, I would use that phrase—I think it is a very honest phrase: there is no free lunch. If we reduce the ability of shareholders to shed some of the adverse outcomes by forcing that capital base up, lo and behold, not surprisingly, the users of the funds provided by the financial institution, if markets are competitive, will have to pay higher rates. So be it.

**Mr. Attewell:** You might be interested to know that we have started to look at the leverage situation as certainly one possible answer.

I wanted to ask about some of your comments about competition in commercial lending. While I think it is right the way you have interpreted it, the way the green paper has said it one of the considerations . . . Because of changed legislation in banking the banks now enjoy, if I recall correctly, over 50% of the new consumer residential mortgage business that is written—over 50%. That has brought some pressure on the trust industry, whose domain, if I could use that word, used to be the residential mortgage. So that industry is hurting in terms of wanting a broader market and wanting some breaks on that asset side to be able to invest in some other things.

Les banques ou les compagnies fiduciaires sont fondées sur la notion d'écart. Si vous pouvez atteindre un écart fondamental de 200 points, c'est bien—200 ou mieux. Si une institution a dû renoncer à 75 ou 80 points de base, ou un peu plus, cela représente 40 p. 100 d'une sorte d'écart brut que vous essayez d'obtenir. Comment résoudre ce problème?

**M. Pesando:** Il me faudra vérifier vos calculs. Je ne les ai pas devant moi. Je m'étonne que le chiffre soit si élevé, mais je considérerai votre calcul comme étant correct pour pouvoir appliquer votre raisonnement.

L'élément essentiel, c'est que le marché des capitaux ignore la générosité. Actuellement, les actionnaires des institutions assurées se trouvent dans la situation exceptionnelle où ils peuvent dire que lorsqu'ils prennent des risques et que les choses tournent bien, ils en profitent, mais quand ce n'est pas le cas, une tierce partie—la SADC, tous les contribuables,—en payent le coût. Il nous semble donc que si nous voulons réduire les risques de coûts pour ces tierces parties afin que les principaux protagonistes, dans ce cas, les institutions assurées, soient forcés d'affronter les ramifications économiques réelles de leurs activités . . . La conclusion inévitable à laquelle on en arrive est que si nous diminuons la capacité de ces actionnaires de faire subir une partie des conséquences à des tierces parties—la SADC pouvant exiger par exemple des critères plus stricts en matière de capitaux—le coût moyen de leurs fonds doit augmenter, de même que le coût moyen des prêts qu'ils consentent, qui augmenteront aussi en conséquence. C'est ce que je disais à propos du manque de générosité des institutions financières. Le risque existe donc.

Pour le moment, c'est un peu vous et moi qui le subissons sous des formes différentes, mais disons, pour simplifier les choses, que la plus grande charge revient à la SADC. Encore une fois, je reviendrai sur le principe que j'ai évoqué, l'absence de générosité dans ces questions. Si nous réduisons la capacité des actionnaires de se débarrasser d'une partie des conséquences fâcheuses en imposant une augmentation du capital de base, il ne faudra pas s'étonner que les utilisateurs des fonds fournis par l'institution financière doivent payer des taux plus élevés si les marchés sont concurrentiels. Et qu'il en soit ainsi.

**M. Attewell:** Il vous intéressera peut-être d'apprendre que nous avons commencé à examiner la question du levier comme une solution vraiment possible.

J'ai voulu vous poser des questions à propos de certaines de vos remarques sur la concurrence dans le domaine des prêts commerciaux. Votre interprétation me paraît bonne, mais dans le livre vert, il est indiqué que l'une des considérations . . . En raison de la modification de la législation bancaire, actuellement, et sauf erreur, les banques ont plus de la moitié des nouvelles hypothèques résidentielles, ce qui a créé une certaine pression sur les compagnies fiduciaires, dont le domaine, si l'on peut utiliser ce terme, était justement les hypothèques résidentielles. Les compagnies fiduciaires se trouvent donc en mauvaise position, parce qu'elles voudraient avoir un marché



[Texte]

It really has not much to do with trying to prove excess profits or efficiency or anything. It is kind of one part of the puzzle changed with a very dramatic effect on one of the players sitting there.

**Prof. Pesando:** I would respond to that by saying that Ed Neufeld, in this conference I spoke to three or four weeks ago, made the statement that there is too much public discussion about the players in the Canadian financial community in the context of the green paper and not enough about the benefits to consumers. In my evening address I simply drew attention to the fact that maybe if you look carefully it is the kind of consideration you have just suggested to me, which is relatively speaking a more important motivating factor behind the green paper than the beneficial interest of consumers at large.

What you are suggesting, in effect, is prior changes in financial regulation have allowed the banks to encroach on what had been the traditional hunting grounds of trust and mortgage loan companies. Perhaps if demographics suggested the residential mortgage market may shrink over the next decade, not surprisingly the trust and mortgage loan companies would like to have expanded lending powers.

If that is what is motivating financial regulation or re-regulation, then it seems to me there is a message for identifying that and honestly selling the green paper in that spirit rather than retreating to the notion that the prime motivating force is somehow the benefit of the consumer.

I would just say, without trying to be doctrinaire, that when I read the green paper I do not see a great deal there that is to be of the benefit of the consumer. I am more inclined to see sort of some shuffling of the cards among the players. If that is the case, then the way I as an economist respond to the green paper is different than if I think there are major economic gains here for the consumer financial services in Canada. I do not really see them. I see nothing in this document that really—particularly relevant to networking—provides the consumer with really great benefit. I was in some sense responding to Ed Neufeld, who said he thought the public discussion was being in some sense misdirected. I think it was not misdirected at all.

• 2125

**Mr. Attewell:** Thank you.

**Prof. Pesando:** Thank you.

**M. Leblanc:** Est-ce que vous avez déjà pensé au fait que les institutions financières, qui sont maintenant très nombreuses, pourraient avoir leur propre compagnie d'assurance pour assurer leurs prêts et assurer aussi leurs dépôts? On sait qu'au Québec, par exemple, il y a la Caisse de dépôt qui est une

[Traduction]

plus vaste et certaines facilités de ce côté de leurs valeurs actives, afin de pouvoir investir ailleurs.

Il ne s'agit pas tant d'essayer de prouver qu'il y a des profits excessifs ou un manque d'efficacité, par exemple. C'est que certaines des règles du jeu ont été modifiées, avec des conséquences très graves pour l'un des protagonistes.

**M. Pesando:** Je répondrai à cela en disant qu'Ed Neufeld, dans cette conférence où j'ai pris la parole, il y a trois ou quatre semaines, a dit qu'il y avait trop de discussions publiques sur les protagonistes de la communauté financière canadienne dans le livre vert et pas grand-chose sur les avantages pour les consommateurs. Dans mon intervention de la soirée, j'ai simplement souligné qu'il faudrait peut-être examiner soigneusement ce que vous venez de me dire, qui est, relativement parlant, un facteur beaucoup plus encourageant, sous-jacent au livre vert, que les avantages ou l'intérêt de l'ensemble des consommateurs.

En fait, ce que vous semblez dire, c'est que des changements déjà faits dans la réglementation financière ont autorisé les banques à pénétrer dans ce qui était traditionnellement la chasse gardée des compagnies financières et des compagnies de prêt hypothécaires. Si les statistiques démographiques disaient peut-être que le marché des hypothèques résidentielles peut se réduire au cours de la prochaine décennie, il ne faudrait pas s'étonner que les compagnies fiduciaires et les compagnies de prêt hypothécaire veuillent faire étendre leurs pouvoirs en matière de prêt.

Si c'est ce qui est à l'origine de la réglementation financière ou de la nouvelle réglementation financière, il me semble qu'il y a là un message afin que l'on reconnaisse cette situation et que l'on propose honnêtement le livre vert dans cet esprit plutôt que de se retrancher derrière l'idée que l'élément essentiel est finalement l'intérêt du consommateur.

Je voudrais simplement vous dire, sans essayer d'être doctrinaire, que lorsque j'ai lu le livre vert, je n'y ai pas vu grand-chose qui puisse avantager le consommateur. J'ai plutôt l'impression que les principaux intéressés sont en train de modifier leur position. Et si c'est ce qui est train de se passer, ma réaction au livre vert en ma qualité d'économiste n'est pas la même que si je prévoyais des gains économiques importants pour l'ensemble des services financiers au consommateur au Canada. Je ne vois aucun avantage en ce sens. Il n'y a rien d'avantageux pour les consommateurs dans ce document, surtout pour ce qui concerne l'établissement de réseaux. Cela répond en quelque sorte aux propos de Ed Neufeld, qui a déclaré qu'il pensait que le débat public était en quelque sorte mal orienté. Je ne suis pas du tout d'accord.

**M. Attewell:** Merci.

**M. Pesando:** Merci beaucoup.

**Mr. Leblanc:** Did you ever consider that the great number of financial institutions that now exist could have their own insurance company to insure their loans and their deposits? Quebec has its own *Caisse de dépôts* which is just like an insurance company for the credit unions. And the credit unions

[Text]

compagnie d'assurance, en fin de compte, et qui assure les caisses populaires. Et les caisses populaires, au Québec, qui ont un actif, quand même, de 20 milliards de dollars, ont leur propre institution d'assurance. Je me demande si vous avez pensé que les institutions financières pourraient elles-mêmes avoir leur propre compagnie d'assurance et que le gouvernement pourrait obliger ces institutions financières à avoir leurs propres assurances au lieu de se fier toujours au gouvernement pour assurer leurs fonds.

**Prof. Pesando:** If I understand the question, it is really raising the question of whether or not there might be a role for private insurance deposits. One might imagine, for the sake of argument, that just as life insurance companies sell life insurance, private insurers might provide at least a proportion of the deposit insurance that is now provided either federally or provincially by governments. Is that the thrust of your question?

**M. Leblanc:** Non, ce n'est pas exactement ça. Ce que je veux dire, c'est que les institutions financières telles que les banques, les trusts, etc., auraient leur propre compagnie d'assurance pour assurer leurs prêts, comme au Québec on le fait avec les caisses populaires qui ont un actif, quand même, de 20 milliards de dollars.

**Prof. Pesando:** I apologize for not being familiar with how the insurance system is working in Quebec. I think I am really not in a position to respond to your question. I apologize.

**M. Leblanc:** Qu'est-ce que vous pensez du fait que les institutions financières pourraient avoir leur propre compagnie d'assurance? Est-ce que vous avez analysé ce fait?

**Prof. Pesando:** The fact that there would be a financial holding company with an insurance company as part of the umbrella is fairly straightforward. Are we imagining that the insurance company would then . . . ?

**The Chairman:** No, no. You are getting it wrong here. Nic is concerned that in Quebec we have a situation where the Province of Quebec owns the *Caisse de dépôt*.

**Prof. Pesando:** Okay.

**The Chairman:** *Caisse de dépôt* operates very much like the Canada Deposit Insurance Corporation, insuring the caisses populaires in Québec. The caisses populaires is a very large credit union system, and that is essentially insured provincially. Now mind you, the same provincial-type insurance takes place with respect to credit unions in every other province, except that in the financial credit union system credit unions are a much larger portion of the market in Quebec.

The real question was whether you felt there was room for companies to self-insure themselves, or companies, on a private basis, to have their own insurance to some extent along the lines of the *Caisse de dépôt*.

**Prof. Pesando:** As I understand what you have described, the *Caisse de dépôt* is basically providing insurance to the equivalent of credit unions in Quebec. I do not see where the private insurance element enters. If I were, let us say, a bank, and let us say there were no insurance whatsoever and I

[Translation]

in Quebec have \$20 billion worth of assets and have therefore their own insurance institution. Did you ever consider the possibility for financial institutions to have their own insurance companies? Did you ever think that the government could force these financial institutions to provide their own insurance rather than rely on the government to insure their funds?

**M. Pesando:** Si j'ai bien compris, il s'agit ici de déterminer l'opportunité d'instaurer un système d'assurance privée pour les dépôts. Pour les fins de la discussion, imaginons que les assureurs privés fournissent au moins une partie de l'assurance-dépôts qu'offrent actuellement les autorités fédérales ou provinciales, tout comme d'ailleurs les compagnies d'assurance-vie vendent de l'assurance-vie. Est-ce là que vous voulez en venir?

**Mr. Leblanc:** No, that is not really what I wanted to know. What I meant is that financial institutions such as banks, trust companies, etc., could have their own insurance companies to guarantee their loans, which is the case in Quebec, where the credit unions have \$20 billion of assets.

**M. Pesando:** Je suis désolé, mais je ne connais pas vraiment le régime d'assurance au Québec. Je ne puis donc pas répondre à votre question. Je m'en excuse.

**Mr. Leblanc:** But what do you think about the possibility for financial institutions to have their own insurance company? Have you ever looked into that matter?

**M. Pesando:** En fait, c'est assez facile à comprendre qu'une institution financière ait sa propre compagnie d'assurances pour se couvrir. Voulez-vous dire à ce moment-là que les compagnies d'assurances . . . ?

**Le président:** Non, je pense que vous avez mal compris. Nic vous parle de la Caisse de dépôts de la province de Québec.

**M. Pesando:** Je vois.

**Le président:** La Caisse de dépôts, au Québec, fonctionne plus ou moins comme la Société d'assurance-dépôts du Canada pour ce qui est d'assurer les caisses populaires dans cette province. Les caisses populaires constituent un réseau très important d'institutions financières, qui est assuré au niveau provincial. Les caisses populaires des autres provinces sont assurées plus ou moins de la même façon, mais les caisses populaires au, Québec, détiennent une part beaucoup plus importante du marché.

Alors, nous voulons savoir si vous pensez qu'il serait opportun, pour les institutions financières, de s'assurer elles-mêmes sur une base privée, plus ou moins comme le fait la Caisse de dépôts.

**M. Pesando:** Si j'ai bien compris, le rôle de la Caisse de dépôts est de fournir une assurance aux caisses populaires du Québec. Je ne vois pas où l'assurance privée entre en jeu. Si j'étais une banque et que je devais m'assurer moi-même, il me



## [Texte]

wanted to self-insure, I wanted to convince depositors I could provide risk-free deposits . . .

• 2130

If I were the president of a bank and I perceived there was a demand for risk-free deposits but there was no government insurance, I would probably simply acquire an asset such as treasury bills. I would then sell segmented deposits backed by those treasury bills as a way of self-insuring. Basically, I would be using risk-free Government of Canada debt to back the depositors, which I then would be presenting to the public as being effectively insured. Now, I do not understand from the chairman's description exactly where the role of self-insurance enters in the Quebec system.

**M. Leblanc:** J'ai cité un exemple, celui du Québec; mais ma question n'est pas nécessairement de savoir ce que le Québec fait. Ma question est: Est-ce qu'il serait possible pour les banques ou les institutions financières, en général, d'avoir leur propre compagnie d'assurance au lieu de toujours se fier sur le gouvernement pour garantir . . . Quand le gouvernement perd, ce sont les gens d'affaires, c'est tout le monde qui paie la facture, de toute façon! Pourquoi ce ne serait pas les institutions elles-mêmes qui, par le biais d'un décret ou d'un règlement ou d'une loi gouvernementale, devraient avoir leur propre compagnie d'assurance pour garantir leurs prêts ou leurs dépôts?

**Prof. Pesando:** Let us imagine there is a holding company that has the Canadian Commercial Bank and an insurance company whose prime purpose is to insure the loans of the Canadian Commercial Bank. We can probably imagine both of those going bankrupt at the same time. I think there is this concern. Could a private insurer provide insurance that in fact would be honoured? There are two ways of imagining it. First, can the Canadian Commercial Bank set up a subsidiary that in turn sold insurance on the loans extended by the Canadian Commercial Bank? I think our intuition might be that the insurance firm, unless it had truly extraordinary reserves, is likely to go bankrupt at the same time the Canadian Commercial Bank goes bankrupt.

The question is raised, and we have seen this in the United States, about the private insurer. What if we passed a law getting rid of the CDIC and its Quebec and provincial equivalents with regard to credit unions, and simply said the law states every institution must buy from private firms sufficient insurance to insure the first \$100,000 of deposits—or \$60,000? What would we predict would be the consequence of passing that legislation? One might imagine there would be an inducement for insurance firms to enter the deposit insurance industry and for those insurance firms not only to sell insurance to the different deposit-taking institutions under some form of treaty arrangement, but also to make sure that premiums reflected the risk of those institutions. The Canadian Commercial Bank might have had to pay much higher premiums to a private insurer than the Royal Bank, as a fraction of deposits.

## [Traduction]

semble que je commencerais par convaincre mes déposants de ma capacité de leur offrir des dépôts sûrs . . .

Si j'étais président d'une banque et que je constatais l'existence d'une demande en matière de dépôts sûrs et que le gouvernement n'offrait pas d'assurance, je pense que j'investirais tout simplement dans des bons du trésor. Et je vendrais ensuite des dépôts fragmentés couverts par ces bons du trésor pour m'auto-assurer. Donc, je me servais de la dette du gouvernement canadien pour couvrir mes déposants et j'expliquerais ensuite au public que mes dépôts sont plus ou moins assurés. Mais je n'ai pas très bien compris, d'après la description du président, l'élément d'auto-assurance dans le régime québécois.

**Mr. Leblanc:** I gave the example of Quebec, but my question does not necessarily have a bearing on what Québec does. I would simply like to know whether it would not be possible for banks or financial institutions in general to have their own insurance company rather than always rely on the government to guarantee . . . In any event, when the government registers a loss, it is the business people and the public which ends up paying! Would it not be a good idea to oblige the financial institutions by means of an order, a regulation or a piece of legislation to have their own insurance company to guarantee their loans or their deposits?

**M. Pesando:** Prenons le cas d'un *holding* qui serait propriétaire de la Banque commerciale canadienne, ainsi que d'une compagnie d'assurances dont le premier objectif est d'assurer les prêts de cette banque. Il n'est pas invraisemblable que ces deux sociétés fassent faillite en même temps. Et c'est ce qui nous préoccupe. Est-ce qu'un assureur privé est en mesure d'offrir une assurance sans aucun risque? Il y a deux façons de voir les choses. D'abord, la Banque commerciale canadienne pourrait établir une filiale, qui, à son tour, pourrait vendre de l'assurance-prêt offerte par la Banque commerciale canadienne. Cependant, il se peut fort bien que cette compagnie d'assurances, à moins qu'elle ne jouisse de réserves extraordinaires, fasse faillite en même temps que la Banque commerciale canadienne.

Et c'est là le risque de l'assurance privée. Nous avons vu ce qui s'est passé aux États-Unis. Que se passerait-il si nous adoptions une loi qui supprimerait la Société d'assurance-dépôts du Canada et ses équivalents québécois et provinciaux pour ce qui concerne les caisses populaires et si cette loi stipulait que toutes les institutions financières doivent acheter suffisamment d'assurance privée pour couvrir la première tranche de 100,000\$ ou de 60,000\$ de chaque dépôt? D'après vous, que se passerait-il si nous adoptions une loi en ce sens? Je pense que cela encouragerait fortement les compagnies d'assurances à se lancer dans l'assurance-dépôts et les inciterait non seulement à vendre de l'assurance aux diverses institutions qui acceptent des dépôts conformément à certaines ententes, mais aussi à s'assurer que les primes reflètent les risques que prennent ces institutions. Il se peut fort bien alors que la Banque commerciale canadienne soit obligée de verser



[Text]

We have seen in Ohio and in Maryland that basically the public has no confidence in private insurers and that there are very serious concerns about the private insurance that was in effect in both those states. Most commentators on the U.S. scene look to Ohio and Maryland and the subsequent response of other states as being the definitive statement that private insurance, unless it itself is backed by government insurance, simply cannot succeed in preventing runs on financial institutions, which is one of the two primary reasons for providing deposit insurance.

Most commentators in the United States might now imagine private insurers playing a supplementary role. For example, in the Wyman report we have the proposal that all deposits to \$100,000 be 90% insured; 10% are not. We might imagine, if you and I and others as depositors really wanted full insurance, that perhaps it would pay some private insurer to sell the remaining 10% so that institutions such as the Canadian Commercial Bank could advertise 100% insured deposits up to \$100,000, 90% insured by the CDIC, 10% by the private insurer. By reducing the exposure of the private insurer we may make their insurance credible in the sense that depositors would believe the insurance company would pay off.

• 2135

Frankly, I think the notion of private insurance as the supplement to public insurance is very attractive in principle. I think any way one can devise to try to limit the capacity of any institution to shed the implications of its activities to a third party, such as the CDIC, is in fact very attractive in principle. But I think realistically private insurance would have to have some form of supplementary role. I do not think, for example, the public would have great confidence in a private insurer in the event of a major economic catastrophe, and I think we have seen that in the United States.

**M. Leblanc:** Il y a l'assureur privé, oui... Mais ce que je voulais dire, en fin de compte, c'est que les banques elles-mêmes seraient actionnaires de cette compagnie d'assurance seulement, et non pas tous les gens qui peuvent acheter; c'est-à-dire que les banques seraient les seules actionnaires de cette compagnie d'assurance... Et les autres institutions financières aussi.

**Prof. Pesando:** I see something equivalent to the guaranteed fund that brokerage firms in Ontario might have, where basically the brokerage firms have the fund and covenants, which commit them to making claims out of this fund should the deposits in a brokerage firm be lost because the brokerage firm goes bankrupt. If I may rephrase it, the question asks why we do not force all deposit-taking institutions to buy shares and set up a corporation that in turn insures the collective of their deposits. Thank you, I understand the suggestion.

[Translation]

un pourcentage plus élevé de ces dépôts en guise de primes à un assureur privé que la Banque royale, par exemple.

Les exemples que nous avons vus en Ohio et au Maryland montrent que, essentiellement, le public n'accorde aucune confiance aux assureurs privés, et de graves questions se sont posées à leur sujet dans ces deux États. D'après les critiques américains, les réactions en Ohio, au Maryland et dans les autres États où des problèmes sont survenus montrent bien que les compagnies d'assurances, à moins qu'elles ne soient couvertes par une assurance du gouvernement, sont tout simplement incapables d'empêcher les guichets des institutions financières d'être assiégés par le public, ce qui est une des deux grandes raisons de fournir une assurance-dépôts.

Je suppose que la majorité des critiques américains s'imaginent que les assureurs privés pourront jouer un rôle complémentaire. Le rapport Wyman recommande que tous les dépôts jusqu'à 100,000\$ soient assurés à 90 p. 100. Mais il n'en demeure pas moins qu'une tranche de 10 p. 100 n'est pas assurée. Les déposants comme vous et moi qui voudraient une assurance à 100 p. 100 pourraient peut-être obtenir une assurance sur la tranche restante de 10 p. 100 auprès d'un assureur privé, ce qui permettrait à des institutions comme la Banque commerciale canadienne d'annoncer des dépôts assurés à 100 p. 100 jusqu'à 100,000\$, 90 p. 100 étant assurés par la Société d'assurance-dépôts du Canada et 10 p. 100 par un assureur privé. Si nous réduisons le rôle de l'assureur privé, la crédibilité de son assurance augmentera, en ce sens que les déposants pourraient avoir confiance que la compagnie d'assurances les couvrira en cas de problème.

Personnellement, je trouve le principe d'un rôle complémentaire pour les compagnies d'assurances privées très attrayant. Je trouve que c'est une bonne façon d'empêcher les institutions financières de se fier complètement à une tierce partie, comme la Société d'assurance-dépôts du Canada. Je pense cependant que l'on ne peut accorder qu'un rôle de second plan aux assureurs privés. Je doute que le public accorde toute sa confiance à un assureur privé dans le cas d'une grande catastrophe économique, comme cela s'est produit aux États-Unis.

**Mr. Leblanc:** Of course, there is the private insurance company... But what I meant is that the banks could themselves be shareholders of an insurance company, and not all the people who want to buy; I mean the banks could be the sole shareholders of an insurance company... And other financial institutions as well.

**M. Pesando:** Moi, j'envisage quelque chose qui ressemblerait au fonds garanti des sociétés de courtage en Ontario. C'est-à-dire que ces sociétés de courtage ont des fonds et des ententes selon lesquelles elles s'engagent à réclamer une part de ces fonds dans le cas où elles perdraient leur dépôt à la suite d'une faillite. En d'autres termes, vous voulez savoir pourquoi nous n'obligeons pas toutes les institutions qui acceptent des dépôts à acheter des actions et à mettre sur pied une société

## [Texte]

Basically, it would be a type of self-insurance within the industry of the type that is perhaps being considered for the Canadian life, Canadian health and so forth.

I guess there are two questions. First, in principle, for that system to eliminate the incentive for excessive risk-taking on behalf of insured institutions, the institutions themselves must have some impact, some say in how risk is to be regulated. It would be unfair, for instance, to expect the banks and trust companies to provide insurance if they could not somehow impose checks on an institution they felt was becoming too risky. You would have to design a system that allowed the members in some sense to discipline themselves.

I think the danger an economist might put forward would be the concern that would such a self-regulated system be perceived as being fully credible by the public? I do not know the answer to that.

In principle, if there were a major run on the deposit-taking institutions in Canada we could imagine that this might be a guarantee fund, a way of making sure that all banks and all trust companies went down. If we think of public provision of deposit insurance as being designed in part to prevent this possibility, I think one would have to at least consider whether or not the self-regulated route would in fact relieve the concern of depositors sufficient that runs would not take place. It is not clear to me how relevant the Ohio and Maryland experiences would be in that setting.

In principle, were it not for that concern . . . The concern is that the public at large would say look, if it is just the banks and the trust companies insuring themselves, if a major bank has third-world loans that go sour and then the insurance fund is required to pose higher tax on all member institutions, maybe we will get this tumbling down that we are trying to prevent. I would say that would have to be the major concern, although in principle it is an attractive proposition. I think that would be the concern people would have to try to work through. Could you in fact convince yourself that this would prevent contagion, the one problem deposit insurance is in principle designed to pre-empt? Thank you for clarifying the question. I understand.

**M. Leblanc:** Je vais un peu plus loin et je dis, à mon avis, les institutions financières devraient avoir leur propre compagnie d'assurance et le gouvernement pourrait les réassurer, comme la Lloyds d'Angleterre le fait dans d'autres domaines. C'est-à-dire que le gouvernement canadien deviendrait le réassureur de cette compagnie d'assurance qui appartiendrait aux institutions financières. Et de cette façon-là le risque serait diminué et le gouvernement n'assumerait pas lui-même toute la responsabilité.

**Prof. Pesando:** I think I may agree with you entirely in the context of deposit-taking institutions.

## [Traduction]

qui aurait pour but d'assurer l'ensemble de leurs dépôts. Je vous remercie, j'ai compris l'idée.

En fait, il s'agirait d'une sorte d'auto-assurance au sein de l'industrie que l'on envisage pour l'assurance-vie et l'assurance-santé au Canada.

Mais deux questions se posent ici. D'abord, si on veut en principe que le système ne prenne pas trop de risques au nom des institutions assurées, il faudra accorder à ces dernières certains pouvoirs au niveau de la réglementation. En effet, il serait injuste de s'attendre à ce que les banques et les sociétés de fiducie fournissent de l'assurance sans les habiliter à contrôler les activités d'une institution qui, de leur avis, prend trop de risques. Il faut mettre sur pied un système qui permet à ses membres, en quelque sorte, de se discipliner eux-mêmes.

Mais il existe ici un danger qu'un économiste est en mesure de déceler, à savoir, est-ce que le public accorderait sa confiance à un système qui s'auto-réglemente? Je ne sais pas.

En principe, si les guichets de toutes les institutions financières qui acceptent des dépôts au Canada étaient assaillis, nous pourrions imaginer un fonds de garantie, une façon de s'assurer que toutes les banques et toutes les sociétés de fiducie sont protégées. Si l'assurance-dépôts publique est conçue en partie pour empêcher cette éventualité, il faut se demander si l'autoréglementation soulagerait suffisamment les préoccupations des déposants pour les empêcher d'assaillir les guichets des institutions financières. Je ne sais pas vraiment comment l'on peut tirer profit des événements de l'Ohio et du Maryland dans ce contexte.

Si ce n'était de cette préoccupation, au bout du compte . . . Mais le public ne risque-t-il pas de penser que ces mesures serviraient plutôt à précipiter la crise qu'à l'empêcher? Je veux dire si les banques et sociétés de fiducie s'autofinancent et que des prêts au Tiers-Monde tombent à l'eau, à la suite de quoi le fonds d'assurance devra imposer une taxe plus élevée à tous ses membres. À mon avis, c'est là la plus grande préoccupation, même s'il s'agit au départ d'une possibilité attirante. C'est une préoccupation qu'il faudrait étudier à fond. Est-ce que ce système pourrait empêcher l'épidémie qui est le problème qui justifie au départ l'existence de l'assurance-dépôts? Je vous remercie d'avoir clarifié votre question. Je comprends maintenant.

**Mr. Leblanc:** But let me go one step further. I believe that the financial institutions should have their own insurance company and that the government could reinsure them, just as Lloyds of England does in other areas. I mean that the Canadian government could reinsure the insurance companies which would belong to the financial institutions. This would reduce the risks and the government would not be assuming full responsibility.

**M. Pesando:** Je suis entièrement d'accord avec vous pour ce qui concerne les institutions qui acceptent des dépôts.



[Text]

• 2140

What I think would be required to eliminate contagion or runs would be some form of government underwriting of the guarantee fund through some form of reinsurance. Then the question would become—since the government has to be involved, the suggestion would be in the form of reinsurance if we go the self-guarantee fund route—would the incentives to reduce risk-taking on behalf of member institutions be stronger in that system as opposed to some other system that again involves the government, something such as CDIC but with risk-based insurance premiums? I think that would be the type of question that a very careful look at this reform would very much have to consider.

**M. Leblanc:** Ce n'est pas cela! Ce que je veux dire c'est qu'il faut donner la responsabilité aux banques elles-mêmes de contrôler leurs risques. Je pense que si le gouvernement prend ces risques lui-même, on enlève aux banques leur rôle de responsables de leurs dettes. D'accord? Il ne faut pas toujours donner la responsabilité au gouvernement seul; il faut redonner à l'institution privée la responsabilité des gestes qu'elle pose. Et c'est pour cela que la formule que je propose, même si je ne suis pas un économiste moi-même, mais je pense, dis-je, que c'est une façon de redonner aux institutions privées leurs responsabilités. Le gouvernement ne vient qu'à la fin pour protéger la population en général. Mais il faut quand même que les banques, d'après moi, prennent leurs responsabilités et jouent leur rôle «sérieux» d'institutions financières. C'est dans ce sens-là que je pense qu'on pourrait avoir un meilleur système bancaire, un meilleur système d'institutions financières en général, si on leur redonne cette responsabilité-là. C'est dans ce sens-là que je voulais m'exprimer.

**Prof. Pesando:** I have one final comment. I think everyone who looks carefully at deposit insurance agrees that somehow the responsibility has to be shifted away from the government toward interested parties, either the shareholders of the bank, the depositors of the bank, or debt-holders of the bank. Get the responsibility for controlling risk and bearing its consequences away from the government. In that spirit, I think the proposal you suggest is one of a series that merits careful consideration. I am just not sure what the benefits and costs would be of that proposal versus the others, but I certainly think it would be worth considering.

**Mr. de Jong:** You would essentially, in that proposal, have the banks policing the banks. Would you not, in such a proposal, also maybe end up with a situation where the five major banks in this country could decide that they are in a much better position, and they will form a mutual insurance company and just exclude all the smaller firms with more risk? So you would really have two-tier insurance premiums, the smaller institutions having much higher risk and having to go off and form their own insurance company, and the five majors having their own and paying much smaller insurance premiums.

[Translation]

Pour éviter les épidémies ou empêcher les déposants d'assaillir les guichets, le gouvernement pourrait réassurer ces fonds de garantie. La participation du gouvernement deviendrait nécessaire si on adoptait ce système de réassurance dans le contexte d'un fonds d'auto-garantie. À ce moment-là, il faut se demander s'il ne faudrait pas adopter des mesures plus fermes pour inciter les institutions membres à réduire les risques qu'elles prennent dans le cadre de ce système par opposition à un autre système auquel participe le gouvernement comme la Société d'assurance-dépôt du Canada, mais qui prévoirait des primes d'assurance fondées sur les risques. Je pense qu'il faudra se poser ce genre de question si l'on envisage une réforme en ce sens.

**Mr. Leblanc:** No, that is not it! I feel we should give the banks the responsibility to reduce their risks. If we ask the government to take those risks, we are taking from the banks their responsibility with regard to their debts. No? I do not think the government should take all the responsibilities. I think we should give back to the private institutions the responsibility for its actions. This is why I am proposing this system. I am not an economist, but I think it would be a way, and I repeat, to give back the responsibility to the private institutions. The government should only be there at the end of the line to protect the public. But as far as I am concerned, the banks should assume their own responsibilities and limit themselves to playing the role of serious financial institutions. I think that by giving them back this responsibility, we could have a much better banking system and a much better network of financial institutions. That is what I meant.

**M. Pesando:** J'ai une dernière observation à formuler. Si l'on examine de près la situation de l'assurance-dépôt, on ne peut faire autrement que de conclure que le gouvernement doit redonner une part de la responsabilité aux parties intéressées, que ce soit les actionnaires des banques, les déposants des banques ou les détenteurs de la dette d'une banque. Je pense que le gouvernement doit se défaire de la responsabilité de contrôler les risques et de payer pour les conséquences. C'est pourquoi je pense qu'il faudrait accorder la plus grande considération à votre recommandation et à d'autres qui vont dans le même sens. Je ne suis pas en mesure d'évaluer les avantages et la rentabilité de votre projet par opposition à d'autres, mais je pense qu'il mérite la plus haute considération.

**M. de Jong:** Il s'agirait donc de demander aux banques de se contrôler elles-mêmes. Mais ne serait-il pas possible dans ce genre de situation que les cinq principales banques décident de se mettre ensemble et de constituer une compagnie d'assurance mutuelle et d'exclure toutes les petites institutions qui présentent plus de risques. Est-ce que nous ne verrions pas alors l'événement d'un système de primes d'assurance à deux niveaux? J'ai l'impression que les petites institutions qui présentent beaucoup plus de risques seront obligées de mettre sur pied leur propre compagnie d'assurance à l'instar des cinq grandes banques qui elles verseraient des primes de loin inférieures.



[Texte]

**Prof. Pesando:** I guess there are two separate issues. On the one hand, if market forces are to work, this guarantee fund self-insurance proposal would have to enable . . . When, let us say, one bank began to represent a higher risk, there must be some way either for the group of banks to impose a higher insurance premium or to step in and prevent that bank from taking on those additional risks. So on the one hand, if the guarantee fund is to work in principle this self-policing has to come with some powers—one bank versus another.

**Mr. de Jong:** Absolutely.

**Prof. Pesando:** Now, the danger with that is that whenever you allow an industry to regulate itself—and that is really what you would be doing—you run the risk that it becomes in the interest of the incumbents to prevent entry. It is no different than the securities industry or any other. Again, in weighing the merits or demerits of this proposal, the fact that one has to make very sure that the self-regulation is not used as a way of preventing entry of new institutions would be one of the very legitimate economic considerations, yes. But you can see the other side of it as well.

**Mr. de Jong:** Absolutely, yes.

• 2145

**The Chairman:** Professor Pesando, in both your written and spoken comments you have suggested that economists are concerned with two areas: efficiency and the distributive aspects of the recommendations. You seem to have concluded that with respect to efficiency the only major change is the change in commercial lending, or the entry barrier to commercial lending, and you have some doubts about whether that is either necessary or effective. With respect to distributive changes you suggest there are no economies of scale, and perhaps no economies of scope.

I want to make an observation and ask you a question. The observation is that probably because of ownership changes in particular, and perhaps networking and the use of different vehicles, there may well be some major industry structural changes affecting the number of players, the intensity of competition, etc. These structural changes could indeed have impact on the efficiency of the system. I suggest that underlying the proposed changes is the assumption that these things will in fact have a positive impact on efficiency. My question to you is: Are you not being somewhat simplistic in simply dismissing the paper and saying there are not any efficiency changes and you doubt if there are any distributive changes?

**Prof. Pesando:** First let me emphasize something. When I wrote the paper that is in front of you I was primarily drawing attention to the fact that there are a series of questions that I as an economist would have about the green paper that I thought were not satisfactorily answered. In particular, when I ask myself the most fundamental questions—such as what are the sources of the efficiency gains and what are the redistributive effects—I find I am not able to go to a quick and neat answer. In fact, what really struck me . . . I am actually using

[Traduction]

**M. Pesando:** Oui, il y a deux grandes questions qui se posent ici. Si on laisse les forces du marché évoluer librement, ce projet d'auto-assurance et de fonds de garantie pourraient . . . Mettons qu'une banque commence à prendre plus de risques. Il faudrait qu'il existe un mécanisme selon lequel le groupe de banques pourrait imposer des primes d'assurance plus élevées ou alors empêcher cette banque de prendre ces risques supplémentaires. Pour que ce fonds de garantie fonctionne en principe, ce système d'auto-contrôle devra comprendre des pouvoirs pour une banque par rapport à une autre.

**M. de Jong:** C'est cela.

**M. Pesando:** En fait cela reviendrait à demander à ce secteur de s'auto-réglementer. Dans ce genre de situation, on court le risque que le secteur se ferme. C'est la même chose qui vaut pour le secteur des garanties ou n'importe quel autre secteur. Il est très important de veiller, au moment d'évaluer les avantages et les inconvénients de l'auto-réglementation, à ce qu'un tel système n'empêche pas les nouvelles institutions de pénétrer le secteur. À mon avis, c'est considération économique importante et tout à fait légitime. Mais il faut aussi voir l'envers de la médaille.

**M. de Jong:** Je suis tout à fait d'accord avec vous.

**Le président:** Monsieur le professeur Pesando, vous avez dit dans votre mémoire ainsi que dans les observations que vous nous avez faites, que les économistes avaient de grandes préoccupations, à savoir l'efficacité et l'applicabilité des recommandations. Pour ce qui concerne l'efficacité, vous semblez être arrivés à la conclusion que le seul changement majeur concernerait les prêts commerciaux, à savoir, l'obstacle aux prêts commerciaux et vous vous demandez si c'est vraiment nécessaire ou efficace. En ce qui concerne la culpabilité, vous semblez croire qu'il n'y aura aucune économie d'échelle ni même d'envergure.

J'ai une observation à faire et je vous poserai ensuite une question. Je pense que le changement de propriété, l'établissement des réseaux et le recours à des mécanismes différents risquent d'entraîner des changements culturels importants au sein de l'industrie qui auraient une incidence sur le nombre de participants ainsi que la qualité de la concurrence. Ces changements structurels, à mon avis, risquent d'avoir une incidence considérable aussi sur l'efficacité du système. Ces projets de changements, à mon avis, sont fondés sur l'impresion qu'ils peuvent seulement augmenter l'efficacité. Voici donc ma question: N'est-il pas simpliste de rejeter les dispositions du Livre vert en prétendant qu'elles n'amélioreront pas l'efficacité et n'entraîneront aucune économie d'échelle?

**M. Pesando:** J'avais commencé par souligner un aspect important. Quand j'ai rédigé le mémoire que vous avez sous les yeux, je tenais surtout à attirer l'attention sur toute une série de questions que, en ma qualité d'économiste, je me suis posées au sujet du Livre vert et auxquelles je n'ai trouvé aucune réponse satisfaisante. Je me suis posé, notamment, des questions fondamentales sur, la source des gains en matière d'efficacité et de redistribution et je dois dire que j'ai été incapable de trouver des réponses claires et nettes. En fait, ce

[Text]

a statement in the green paper where the green paper says, in effect, that there is evidence to suggest that once financial firms have reached a certain size, not particularly large, any further increase in size, any further extension in product line, does not seem to give rise to any cost savings. That is the statement in the green paper.

All I want to draw your attention to is if the authors of the green paper believe once you reach some relatively modest size for a financial institution, even if that financial institution is now able to provide several products that it was not able to provide before . . . The statement in the green paper is that the costs at which these services will be provided are not going to significantly fall. All I would be doing would be saying that we cannot have it both ways. You cannot on the one hand allude in a document to a notion that cost savings are not large either through the extension of the product line or increasing the size. If that is the case then there are no real enormous gains for the consumer that reflect the reduced costs of delivering these financial services. Either that statement does not belong in the green paper, or alternatively if that statement is one that can be supported then the scope . . .

It is sort of like the notion that if you are in an industry where firms are producing at least cost and there is no way that least-cost level of production can be lowered, is there much to be gained if you allow firms to piggyback product lines or grow in size? I do not mean to be doctrinaire. Please let me simply point out I was raising a question I thought was reinforced by an assertion that actually appeared in the green paper. I am just not sure, since I did not write the green paper, what exactly the authors had in mind in that particular segment.

**Mr. Dennis Madden (Committee Researcher):** Could I just ask one other question? A basic policy or premise of the green paper is that closely held financial institutions should be permitted. It recognizes some negative impacts, particularly with respect to conflicts and self-dealing and even solvency matters. To deal with these conflicts, having accepted close ownership, it proposes financial holding company structure in addition to a lot of supervision. My question to you is with respect to the proposal. How cost-effective and efficient do you think it is? If you think it is not efficient, is there another or better option?

**Prof. Pesando:** Again, it is the situation where I have . . . It is not clear to me how one would do it if one had the time. It is not clear to me other than as a statement of faith whether or not the costs associated with the financial holding company and the necessary supervision regulation extension justify whatever benefits are presumed to flow to the benefit of consumers. So I have no gut reaction. As an academic economist, I would say you have asked exactly the right question. Then I would retreat to my initial observation, which is I do not think we have a satisfactory answer.

[Translation]

qui m'a frappé . . . En fait, j'ai repris une déclaration du Livre vert qui prétend qu'une fois que les institutions financières atteignent une certaine dimension, sans pour autant être démesurément grandes, toute nouvelle augmentation, tout nouveau produit mis au point ne semble pas entraîner d'économie supplémentaire. C'est ce que dit le Livre vert.

Donc, ce à quoi je voulais en venir, c'est que si les auteurs du Livre vert pensent qu'une fois qu'une institution financière a atteint une envergure relativement moyenne, même si elle devient en mesure d'offrir plusieurs nouveaux produits qu'elle était incapable d'offrir auparavant . . . D'après le Livre vert, le coût de ces nouveaux services n'aura pas tendance à diminuer de manière importante. Tout ce que je veux dire c'est qu'on ne peut pas avoir le beurre et l'argent du beurre. On ne peut pas prétendre qu'il est impossible de réaliser des économies à cause de la mise au point de nouveaux produits ou de l'expansion de l'institution. Si c'est le cas, ce n'est pas avantageux pour le consommateur qui ne profite pas d'une déduction des coûts des services financiers qui lui sont offerts. Ces propos n'auraient pas dû se trouver dans le Livre vert ou alors, si cette affirmation pouvait être étayée, . . .

C'est comme dans le cas d'une société qui fabrique un produit à un coût minimal qu'elle ne peut pas réduire; est-ce que le fait d'accorder aux sociétés qui oeuvrent dans un même secteur le droit de regrouper leurs produits et d'élargir leurs activités leur permettrait de réaliser des profits? Il n'existe pas de réponse catégorique. Je voulais simplement poser une question à partir d'une affirmation du Livre vert. Comme je n'ai pas rédigé ce Livre vert, je ne sais pas exactement ce à quoi pensaient les auteurs dans ce cas précis.

**M. Dennis Madden (rechercheur du Comité):** Puis-je poser une autre question? L'une des prémisses du Livre vert penche en faveur des institutions financières privées. On tient compte cependant de certaines incidences négatives, surtout pour ce qui concerne les conflits, les transactions internes, et même les questions de solvabilité. Pour répondre à cette question, le Livre vert, une fois le principe de la propriété privée acquis, propose une structure de *holding* en plus d'un mécanisme important de surveillance. J'ai une question à vous poser au sujet de cette suggestion. Pensez-vous qu'elle soit rentable et efficace? Le cas échéant, avez-vous une autre solution à nous proposer?

**M. Pesando:** Vous savez, il s'agit encore une fois d'un cas où . . . Je ne sais pas comment on pourrait faire si on avait le temps. Je ne peux que me fier à mon intuition. Je n'ai aucun fait à vous citer pour dire si oui ou non les coûts liés à une société de *holding* et l'augmentation des règlements pour ce genre de situation justifieraient les avantages qui, on le suppose, en découleraient pour les consommateurs. Je n'ai donc pas vraiment d'idée là-dessus. En ma qualité de professeur d'économie, je dois dire que vous avez posé exactement la bonne question. Mais je dois quand même revenir à ma première observation, à savoir que je ne trouve pas la réponse satisfaisante.



[Texte]

• 2150

With regard to the closely held non-banks and whether or not that is or is not an appropriate course of policy, I would think the following is a statement I would be prepared to defend at length. I will not impose it on this committee. If you had solved the problem of excessive risk-taking through one of the variety of ways under active consideration—again, just think of co-insurance as proposed by the Wyman committee—if the incentive for excessive risk-taking provided by the present system of deposit insurance is addressed effectively, I would see no reason whatsoever for moving away from allowing closely held non-bank financial institutions. However, if one took as given the present system of deposit insurance, I think one can make an argument for moving away from closely held non-bank financial institutions. But I take it as the thrust of current policy proposals that deposit insurance reform is very much on the agenda.

**The Chairman:** Thank you. Professor, you have raised a number of questions with me. First of all, obviously one of the big advantages of the financial holding company with its many branches is to specify and keep the branches within their pillar of responsibility. Then those who are inspecting and analysing the portfolios and the investments behind each of those types of intermediaries, the inspection team at least, will understand what they are looking at.

We could go the other way. We could have trust companies given unlimited commercial lending possibilities, and insurance companies given the right to take deposits and manage trusts and estates and perhaps run current accounts. In other words, we could let everybody do their own thing any way they wanted to. But how would you suggest that we ever find a regulatory or supervisory authority that could possibly regulate such institutions? Where would we ever find the inspection teams to be able to handle it?

**Prof. Pesando:** I am sympathetic to your position. If one is going to extend the functions permitted different players, for regulation purposes it makes sense, but for solvency concerns it makes sense to keep them as separate entities.

**The Chairman:** That is right.

**Prof. Pesando:** That to me is eminently reasonable. I guess the more fundamental question I would throw back . . .

**The Chairman:** Is that not the essence of the efficiency then?

**Prof. Pesando:** Well, not necessarily. What if I said to you the following: What if we truly believe that at present financial services are being delivered in Canada to consumers on a cost-efficient basis? Let us, for the sake of argument, assume that Canadians are now consuming at least . . .

**The Chairman:** Let us add one more thing to it.

**Prof. Pesando:** Yes.

[Traduction]

Pour ce qui est des institutions privées qui ne sont pas des banques, et il s'agit ou non d'une politique appropriée, la position que je vais vous exposer est la seule valable à mon avis. Mais je n'ai pas l'intention de vous l'imposer. Si vous aviez résolu le problème des risques démesurés avec un des nombreux moyens à l'étude, et je vous donne encore une fois en exemple le projet d'assurance conjointe qu'a proposé le comité Wyman, si vous réussissez à résoudre de manière efficace le problème des risques démesurés qui est présent dans le système actuel d'assurance-dépôt, je ne vois aucune raison de ne pas autoriser la mise sur pied d'institutions financières non bancaires privées. Cependant, si vous tenez compte des caractéristiques du système actuel d'assurance-dépôt, je pense qu'il vaudrait mieux ne pas autoriser ce genre d'institutions. Mais je pense que la réforme de l'assurance-dépôt est une question de politique prioritaire.

**Le président:** Je vous remercie. Monsieur le professeur, vous avez soulevé un certain nombre de questions. Je tiens d'abord à dire que l'un des grands avantages des sociétés de *holding* qui comptent beaucoup de succursales est le fait qu'elles conservent toutes les responsabilités. Cela permet aux inspecteurs de portefeuilles et d'investissements de ces intermédiaires de comprendre exactement la situation.

Mais nous pourrions procéder autrement. Nous pourrions en effet accorder aux sociétés de fiducie champ libre en matière de prêts commerciaux et aux compagnies d'assurance le droit d'accepter des dépôts, de jouer un rôle de fiduciaire et d'administrateur et même de se charger de comptes courants. En d'autres termes, nous pourrions donner le droit à toutes les sociétés de faire ce qu'elles veulent. Mais comment concevez-vous la réglementation de ces institutions? Où pourrions-nous trouver des équipes d'inspecteurs capables de faire le travail?

**M. Pesando:** Je comprends votre position. Si on autorise les sociétés à élargir leur champ d'activités, cela ne pose pas de difficulté au niveau de la réglementation, mais il est préférable, en ce qui concerne la solvabilité, qu'elles demeurent des entités distinctes.

**Le président:** C'est exact.

**M. Pesando:** Cela me semble tout à fait raisonnable. Mais il y a une question encore plus fondamentale qui se pose à ce moment-là . . .

**Le président:** Mais n'est-ce pas à la base même de l'efficacité?

**M. Pesando:** Eh bien, pas nécessairement. Que penseriez-vous si je vous disais que les services financiers offerts à l'heure actuelle aux consommateurs au Canada sont rentables? Disons, pour les fins de la discussion, que les Canadiens consomment à l'heure actuelle au moins . . .

**Le président:** Il y a un autre élément que l'on pourrait ajouter au débat.

**M. Pesando:** D'accord.



[Text]

**The Chairman:** Let us add \$1.2 billion cost to the public or somebody on losses on the CDIC.

**Prof. Pesando:** Absolutely. Absolutely.

**The Chairman:** Let us add that in in your efficiency model and tell us where we go.

**Prof. Pesando:** Okay. I guess there are two separate issues.

**The Chairman:** No, it is not two separate issues; it is the issue, is it not?

**Prof. Pesando:** Mr. Chairman, let me just draw it to your attention that the green paper specifically said we will consider deposit insurance in a subsequent document. So someone thinks—I am not one of them—that you can, for the sake of argument, separate reform of deposit insurance on the one hand from this general question of perhaps changing the powers of different players in financial markets on the other. It is clear that someone thinks those are two activities that one might envision as occurring separately. Let me start by saying I think the most important issue for this committee with regard to financial regulation is deposit insurance. So I am completely sympathetic to your observation.

Let me ask a slightly different question. What if I were to say that services are being produced for consumers on a low-cost basis at present and that consumers are not going to benefit from the proposals in the green paper. Now, if I were to make that assertion to you, you might ask why on earth there is a green paper. And I might tentatively respond by saying it really amounts to nothing more than, as was suggested, different players in the financial market jockeying for position, one vis-à-vis the other. If you believe that or if I believe that, then I think we would have to ask why we are in fact going through the exercise contained in the green paper if there is going to be—and I am not saying this is true but for the sake of argument—really relatively little benefit for consumers?

Basically we are responding to the desires and interests of the parties, the financial institutions. We might ask why go that route whatsoever. Let us simply reform deposit insurance, which we can certainly do under the existing degree of financial regulation, and forget entirely about what is in the green paper. That is really the point I was discussing with your staff member before. As an economist you want to step back and ask what the green paper is really doing. We know we want to reform deposit insurance. You and I agree on that. I think anyone . . .

• 2155

**The Chairman:** What do we do with life insurance companies that want to start selling deposits? Are we going to bring them in and insure their deposits, or are we going to let them continue to sell deposits as uninsured deposits? That is what is happening. They are one-year renewable annuities, if you want to call them that.

[Translation]

**Le président:** Si l'on ajoutait 1,2 milliard de dollars de pertes à la Société d'assurance-dépôt que devrait assumer le public ou les consommateurs.

**M. Pesando:** Je suis absolument d'accord.

**Le président:** Ajoutons donc cet élément à votre modèle d'efficacité et dites-nous ce que vous en pensez.

**M. Pesando:** D'accord, mais je pense qu'il s'agit de deux questions bien distinctes.

**Le président:** Non, ce ne sont pas des questions distinctes. C'est la question fondamentale, n'est-ce pas?

**M. Pesando:** Monsieur le président, le Livre vert stipule bien clairement que la question de l'assurance-dépôt sera étudiée dans un autre document. Il y a donc quelqu'un qui pense, et ce n'est pas mon cas, qu'il est possible, pour les fins de la discussion, de séparer la réforme de l'assurance-dépôt de cette question générale qui consiste à modifier les pouvoirs des divers participants au marché financier. Mais je pense qu'il est tout à fait concevable de considérer ces deux activités comme étant tout à fait distinctes. À mon avis, la question la plus importante dont ce Comité devrait tenir compte dans le contexte de la réglementation financière est celle de l'assurance-dépôt. Je comprends parfaitement votre situation.

Mais laissez-moi vous poser une question un peu différente. Disons que je trouve que les services offerts aux consommateurs le sont à très faible coût et que les propositions du Livre vert ne les avantagent aucunement. Si c'est la position que je vous expose, vous aurez le droit de me demander pourquoi nous avons besoin d'un Livre vert. Et à mon tour, je vous dirai qu'il s'agit simplement d'un rajustement des pouvoirs des sociétés qui oeuvrent dans le secteur financier. Donc si c'est ce que vous pensez ou si c'est ce que je pense, nous devons nous demander la raison d'être de ce Livre vert s'il ne présente aucun avantage pour les consommateurs. Et je dis ceci simplement pour les fins de la discussion.

Au fond, nous réagissons simplement aux désirs et aux intérêts des parties intéressées qui sont les institutions financières. Alors pourquoi opter pour cette voie? Procédons tout simplement à la réforme de l'assurance-dépôt, ce que nous permettent les règlements financiers actuels et oublions tout ce qui se trouve dans le Livre vert. C'est ce dont je discutais avec votre collaborateur tout à l'heure. En ma qualité d'économiste, je m'interroge sur les objectifs poursuivis par ce Livre vert. Nous savons que nous voulons procéder à la réforme de l'assurance-dépôt. Nous sommes d'accord là-dessus. Je crois que quiconque . . .

**Le président:** Que dire des compagnies d'assurance-vie qui désirent maintenant accepter des dépôts? Allons-nous assurer leurs dépôts ou non? Ils ne le sont pas pour l'instant. Ce sont des rentes d'un an qui sont renouvelables, si vous voulez les appeler ainsi.

[Texte]

**Prof. Pesando:** As an economist, I would respond . . .

**The Chairman:** What are we going to do with security companies if they decide to manage your Visa account?

**Prof. Pesando:** I would say the following. Once the first brokerage firm goes bankrupt and some people with cash accounts are at risk, we will then test this proposition of whether or not their self-regulated guarantee fund is or is not . . .

**The Chairman:** Are you suggesting that until we have a fire we should not bother getting a firehall and hiring firemen?

**Prof. Pesando:** I would think it is too easy to suggest there is a case for regulation or there is a case for extending insurance. Prior to 1967, for better or for worse, our financial system managed to get along without deposit insurance. Certainly if we do not extend the powers of existing institutions we do not have to confront the question of whether or not life insurance companies, etc . . .

So one model, for the sake of argument, might be: Let us leave the financial institutions where they are; let us take those institutions that are pushing for change and say tough luck, we are not going to change the current set of financial regulations; and then let us concentrate our energies on reforming deposit insurance under the existing regulatory framework. To me that is a legitimate option that merits consideration. If one then wants to consider what happens now that brokerage firms, for instance, already are effectively issuing checkable deposits, well at present we have not seen the need to require that brokerage firms be brought under, say, the CDIC umbrella.

My suggestion as an economist would be that I would be very reluctant to see the insurance provided by the government extended to other types of financial institutions. I can give a long set of reasons why. So again, if you cannot persuade yourself that what is going on in terms of even deregulation is in the benefit of consumers, then many of the . . .

**The Chairman:** Well let us look at what is going on and what has happened over the past four years. We have had umpteen institutions in the trust and loan business go south. We have had four general insurance companies go south. We have had one major bank needing a significant package to assist it. We may have other institutions, either life insurance institutions—we have had the superintendent before us—or general insurance institutions, or trust and loan companies, or maybe even banks in trouble. Do you not think there is a possibility that we, as Members of Parliament and as a government, ought to do something? Do you not think that is probably the key matter of protecting consumers? If it were just a question of efficiency, of letting some go bankrupt, that might be all right; but we do have to protect the consumers, and they happen to be depositors and people who buy life insurance and so on.

**Prof. Pesando:** First of all, I agree entirely with the thrust of your comments again. You are suggesting that solvency of financial institutions is perhaps the key issue on the regulatory . . .

[Traduction]

**M. Pesando:** En tant qu'économiste, je dirais . . .

**Le président:** Qu'allons-nous faire avec les compagnies d'assurance si elles décident de gérer votre compte Visa, par exemple?

**M. Pesando:** Je ferais l'observation suivante. Dès que le premier cabinet de courtiers fait faillite, et que certains déposants risquent de perdre leur argent, nous pourrions alors voir si leurs fonds de garantie autogérés sont ou non . . .

**Le président:** Êtes-vous en train de dire que tant que l'incendie ne s'est pas déclaré, nous devrions pas avoir de caserne ni de pompiers?

**M. Pesando:** Je crois qu'il est trop facile de dire qu'il faut absolument réglementer ce secteur ou assurer davantage d'institutions. Avant 1967, notre système financier a réussi tant bien que mal à survivre sans assurance-dépôt. Et si nous ne multiplions pas les pouvoirs accordés aux institutions financières qui existent déjà, nous n'aurons pas à nous demander si les compagnies d'assurance-vie . . .

Alors, on pourrait, pour la gloire de l'argument, ne pas toucher aux institutions financières; faire savoir à celles qui réclament des changements que les règlements ne sont pas modifiés et se concentrer sur la réforme de l'assurance-dépôt dans le cadre des règlements existants. C'est là une solution justifiée qui mérite d'être étudiée. Si l'on veut ensuite savoir ce qu'il faut faire des cabinets de courtage qui acceptent déjà des dépôts assortis de chèquiers, disons que nous ne sentons pas obligés de faire assurer ces cabinets par la Société d'assurance-dépôt du Canada.

En ma qualité d'économiste, je préférerais que les autres types d'institutions financières ne bénéficient pas du système d'assurance offert par le gouvernement. Je pourrais vous citer toute une série de raisons. Là encore, si vous n'arrivez pas à vous persuader que l'absence de règlement profite aux consommateurs, alors nombre de . . .

**Le président:** Dans ce cas, regardons ce qui s'est passé au cours des quatre dernières années. De nombreuses compagnies de fiducie et de prêt ont fait faillite. Quatre compagnies d'assurance générale ont également fait faillite. Et une banque importante a dû être renflouée. D'autres institutions, des compagnies d'assurance-vie, peut-être, des compagnies d'assurance générale, des sociétés de fiducie ou de prêt ou même des banques risquent d'éprouver des difficultés comme nous l'a dit le surintendant des Assurances lorsqu'il a comparu devant nous. Ne pensez-vous pas que le gouvernement ou nous, députés, devrions faire quelque chose? Ne pensez-vous pas que c'est la meilleure façon de protéger les consommateurs? Si ce n'était qu'une question de rentabilité ou de faillite, le problème ne serait pas aussi grand; mais nous devons protéger le consommateur, les déposants et ceux qui achètent des polices d'assurance-vie.

**M. Pesando:** Tout d'abord, je suis entièrement d'accord ce que vous dites. Vous donnez à penser que la solvabilité des institutions financières est au centre de . . .



[Text]

**The Chairman:** Correct.

**Prof. Pesando:** I could not agree with you more. Now, the question then becomes . . . First, we immediately agree on the need for reform. If we start with the CDIC, we have already discussed tonight some of the options designed to try to both eliminate the incentive for excessive risk-taking and impose more market discipline. We then have to confront, on this context of consumer protection, a very fundamental problem. On the one hand, we can mindlessly protect all consumers by putting a government guarantee behind every claim issued by every financial institution. We know that in the process we would be throwing the efficiency of the system to the wolves. Therein lies the essence of the problem facing the regulator.

It seems to me that a thoughtful individual has to start first with the need on one hand to solve and eliminate the incentives for excessive risk-taking through reform of the existing Canada Deposit Insurance Corporation.

• 2200

At the same time, as you suggest, the solvency question is not constricted to only deposit-taking institutions; it exists for property and life insurance and so forth. One then wants to simultaneously consider, for instance, the adequacy of guarantee funds. For example, in the property insurance field insurers are not likely to face the same type of runs that deposit-taking institutions might suffer. There may be a much stronger case for self-regulation in terms of guarantee funds in certain types of financial institutions such as property insurers than in others, such as deposit-taking institutions. That may very much colour the attitude of regulators when it comes to addressing the general question of insolvency. There is nothing magic; you cannot simply take a financial institution that is holding risky assets and all of a sudden wave a wand to let that financial institution issue risk-free liabilities. We know in the real world it just is not so and we also know there is no free lunch. If you have an institution that can issue government-guaranteed debt such as insured deposits, some third party is picking up that cost.

I very much like the thrust of your question, because it seems to me that the green paper, by artificially putting the solvency deposit insurance question aside—perhaps because the Wyman committee was investigating it—did a bit of a disservice as to where the thrust of regulatory reform ought to be. In that spirit, let me say that the task force in Ontario very directly addresses this inherent fundamental conflict between solvency and efficiency. I would suggest the task force in Ontario was exactly correct. That is the nub of the regulator's problem; that is the thrust of the politician's problem.

But I would also caution that it is too simple to take the notion of consumer protection too far. Think of the following proposition: If, in the extreme case, we were to protect consumers and any industry that is regulated by government, if I bought a car that turned out to be a lemon I would have a

[Translation]

**Le président:** Absolument.

**M. Pesando:** Je suis entièrement d'accord. Mais la question qui se pose . . . Tout d'abord, nous sommes d'accord pour dire qu'une réforme s'impose. Si nous commençons pas la Société d'assurance-dépôt du Canada, nous avons déjà discuté ce soir de certaines options que nous pourrions retirer pour essayer d'éliminer les risques excessifs courus par certaines institutions et d'imposer une plus grande discipline de marché. Nous devons ensuite nous attaquer au problème fondamental que pose la protection des consommateurs. D'un côté, nous pouvons protéger tous les consommateurs en garantissant tous les dépôts acceptés dans chaque institution financière. Nous savons que, ce faisant, la rentabilité du système s'envolerait. Voilà l'essentiel du problème auquel doivent s'attaquer les technocrates.

Mais il me semble qu'il faut commencer tout d'abord par supprimer les risques excessifs pris par certaines institutions financières en procédant à la réforme de l'actuelle Société d'assurance-dépôt du Canada.

D'autre part, comme vous l'avez dit, la question de la solvabilité ne se pose pas uniquement au niveau des institutions acceptant des dépôts; cette question s'applique également aux compagnies d'assurance-vie et de biens et ainsi de suite. Peut-être devrait-on se pencher sur le caractère suffisant des fonds en garantie. Par exemple, dans le domaine de l'assurance de biens, les assureurs ne devront vraisemblablement pas craindre que les détenteurs de police ne viennent réclamer leur argent comme c'est le cas pour les institutions acceptant des dépôts. Peut-être faudrait-il imposer des fonds en garantie à certains types d'institutions financières comme les compagnies d'assurance de biens plutôt qu'à d'autres, comme les institutions bancaires. Voilà vers quoi pourraient se tourner les technocrates qui devront s'attaquer à la question d'insolvabilité. Il n'y a pas de mystère; vous ne pouvez pas agiter un bâton magique pour qu'une institution, qui détient des biens risqués, émette tout d'un coup des créances sans risque. Nous savons que cela n'est pas le cas et que tout se paie. Si une institution peut émettre des créances garanties par le gouvernement comme des dépôts assurés, c'est vraisemblablement un tiers qui débourse.

J'apprécie beaucoup votre question, car il me semble que le livre vert, en ayant laissé de côté la question de la solvabilité, parce que la commission Wyman l'étudiait peut-être, a mal précisé l'orientation qui devrait être donnée à la réforme de la réglementation. À cet égard, permettez-moi de vous dire que le groupe de travail créé en Ontario s'attaque à cette contradiction fondamentale qui existe entre la solvabilité et la rentabilité. Le groupe de travail en Ontario a raison. C'est là où se trouve le cœur du problème qui se pose aux technocrates et à l'homme politique.

Mais je vous mettrais en garde: il serait trop facile de pousser la notion de protection du consommateur trop loin. Prenons l'exemple suivant: Si nous devons protéger les consommateurs et tout secteur régi par le gouvernement et si j'achetais une voiture qui était une vraie saloperie, je pourrais

[Texte]

claim on the government to somehow bail me out of this unwise purchase. This is a potentially unending rationale for government involvement. I think that is something any government committee wants to think about very carefully.

So again, let me congratulate you. I think that is exactly the issue that perhaps inadvertently the green paper downplayed. I think that is the centrepiece of reform. There are some very hard issues about trade-offs between solvency on the one hand and efficiency on the other that this and other committees are going to have to consider.

**The Chairman:** Does anybody else have any questions?

Thank you very much, professor, for coming before us. It is an excellent paper, and we will be referring to it in our deliberations.

**Prof. Pesando:** Thank you very much for the invitation.

**The Chairman:** The meeting is adjourned.

[Traduction]

demander au gouvernement de me rembourser. Le gouvernement pourrait intervenir un peu partout. Je crois que le Comité devra y songer très sérieusement.

Permettez-moi de vous féliciter de nouveau. Je crois que c'est exactement le point que le livre vert a peut-être minimisé par inadvertance. Ce point se trouve au coeur de toute réforme. Ce Comité et d'autres devront se pencher sur ces compromis entre solvabilité, d'un côté, et rentabilité, de l'autre.

**Le président:** Quelqu'un d'autre a-t-il des questions à poser?

Je vous remercie infiniment, professeur, d'être venu ce soir. Votre mémoire a été excellent et nous en reparlerons au cours de nos délibérations.

**M. Pesando:** Je vous remercie de m'avoir invité.

**Le président:** La séance est levée.





*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

---

WITNESS—TÉMOIN

*From the University of Toronto:*

James E. Pesando, Professor of Economics.

*De l'Université de Toronto:*

James E. Pesando, professeur en Économie.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 46

Thursday, June 27, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 46

Le jeudi 27 juin 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finance, Trade and Economic Affairs

## Finances, du commerce et des questions économiques

### RESPECTING:

1. Document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion"
2. Consideration of the Fifth Report of the Subcommittee on Agenda and Procedure

### CONCERNANT:

1. Document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer»
2. Étude du Cinquième Rapport du Sous-comité du programme et de la procédure

### APPEARING:

The Honourable Barbara MacDougall,  
Minister of State (Finance)

### COMPARAÎT:

L'honorable Barbara MacDougall,  
Ministre d'État (Finances)

### WITNESSES:

(See back cover)

### TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985



STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Murray Dorin  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
George Minaker  
Aideen Nicholson  
Alan Redway  
Nelson Riis  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

George Baker  
Ross Belsher  
David Daubney  
Simon de Jong  
Alfonso Gagliano  
Al Girard  
André Harvey  
Felix Holtmann  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Stewart McInnes  
Lorne Nystrom  
Monique Tardif  
Barry Turner

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 27, 1985  
(66)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:37 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Al Girard and Shirley Martin.

*Appearing:* The Honourable Barbara McDougall, Minister of State (Finance).

*Witnesses: From the Department of Finance:* John Sargent, Assistant Deputy Minister; Gordon King, General Director, Financial Sector, Policy Branch.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

The Orders of Reference dated June 17, 1985 and June 26, 1985, being read respectively as follows:

**ORDERED**,—That it be an Instruction to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs that, in relation to the Committee's Order of Reference of April 18, 1985, the Committee consider the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation", tabled Monday, June 17, 1985, before making its final report and, that for the purposes of this study, the said document shall stand referred to the Committee.

**ORDERED**,—That it be an Instruction to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs that, in relation to the Committee's Order of Reference of April 18, 1985, the Committee consider the document entitled: "The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Sessional Paper No. 331-7'24), tabled on Tuesday, June 25, 1985 before making its final report and, that for the purposes of this study, the said document shall stand referred to the Committee; and

That it be a further Instruction that the Committee be empowered to travel to Vancouver, Calgary and Winnipeg on September 3, 4 and 5 and to Halifax on September 30, 1985, and that the deadline for submitting the Committee's final report be extended to October 30, 1985.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985, in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*).

The Minister made a statement and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 JUIN 1985  
(66)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 9 h 37, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Substituts présents:* Simon de Jong, Al Girard, Shirley Martin.

*Comparaît:* L'honorable Barbara McDougall, ministre d'État (Finances).

*Témoins: Du ministère des Finances:* John Sargent, sous-ministre adjoint; Gordon King, directeur général, Direction de la politique du secteur financier.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden.

Lecture des ordres de renvoi des 17 et 26 juin 1985 est donnée en ces termes:

**IL EST ORDONNÉ**,—Qu'en ce qui concerne son ordre de renvoi du 18 avril 1985, le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques reçoive instruction d'étudier le document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada», déposé le lundi 17 juin 1985, avant de présenter son rapport définitif et qu'aux fins de la présente étude, ledit document soit tenu pour déferé au Comité.

**IL EST ORDONNÉ**,—Qu'en ce qui concerne son ordre de renvoi du 18 avril 1985, le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques reçoive instruction d'étudier le document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (document parlementaire n° 331-7'24), déposé le mardi 25 juin 1985, avant de présenter son rapport définitif, et qu'aux fins de la présente étude, ledit document soit tenu pour déferé au Comité; et

Que le Comité reçoive en outre instruction de se rendre à Vancouver, à Calgary et à Winnipeg les 3, 4 et 5 septembre, de même qu'à Halifax le 30 septembre, et qu'en ce qui concerne la présentation du rapport définitif du Comité, le délai soit reporté au 30 octobre 1985.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 ayant trait au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*).

Le Ministre fait une déclaration et répond aux questions.

By unanimous consent, the Chairman presented the Fifth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure as follows:

Your Sub-committee met on Wednesday, June 26, 1985, to consider the future business of the Committee.

In relation to its Orders of Reference dated April 18 and June 17 and 26, 1985, our Sub-committee has agreed to recommend the following:

Your Sub-committee met on Wednesday, June 26, 1985 to consider the future business of the Committee.

In relation to its Orders of Reference dated April 18 and June 17 and 26, 1985, your Sub-committee has agreed to recommend the following:

That the Committee meet on Tuesday and Wednesday, July 9 and 10, 1985, from 10:00 a.m. to 10:00 p.m. and on Thursday, July 11, 1985, from 10:00 a.m. to 4:00 p.m. to hear witnesses scheduled by the Clerk of the Committee in consultation with the Chairman; and

That the Committee hold public hearings on Tuesday, Wednesday and Thursday, September 3, 4 and 5, 1985, in Vancouver, Calgary and Winnipeg respectively and on September 30, 1985, in Halifax and that the necessary staff do accompany the Committee.

In relation to the Committee's consideration of the Report of the Federal Business Development Bank for the fiscal year ended March 31, 1984, your Sub-committee agreed to recommend that the Committee defer to a later date its consideration of a draft report to the House.

Simon de Jong moved,—That the Fifth Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure be concurred in.

After debate, the question being put on the motion, it was agreed to.

Questioning of the Minister and of the witnesses was resumed.

At 11:07 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:11 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Questioning of the Minister and of the witnesses was resumed.

At 12:13 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Par consentement unanime, le président présente le Cinquième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure.

Votre Sous-comité se réunit le mercredi 26 juin 1985 pour déterminer les travaux futurs du Comité.

En ce qui concerne son ordre de renvoi du 18 avril et ceux des 17 et 26 juin 1985, le Sous-comité convient de recommander ce qui suit:

Votre Sous-comité se réunit le mercredi 26 juin 1985 pour déterminer les travaux futurs du Comité.

Pour ce qui est de son ordre de renvoi du 18 avril et ceux des 17 et 26 juin 1985, votre Sous-comité convient de faire les recommandations suivantes:

Que le Comité se réunisse les mardi et mercredi 9 et 10 juillet 1985, de 10 heures à 22 heures, et le jeudi 11 juillet 1985, de 10 heures à 16 heures, pour entendre les témoins convoqués par le greffier du Comité, d'accord avec le président; et

Que le Comité tienne des audiences publiques les mardi, mercredi et jeudi 3, 4 et 5 septembre 1985, à Vancouver, à Calgary et à Winnipeg respectivement, et le 30 septembre 1985 à Halifax, et que le Comité se fasse accompagner du personnel nécessaire.

Pour ce qui est de l'étude que le Comité a faite du rapport la Banque fédérale de développement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984, votre Sous-comité convient de recommander que le Comité remette à plus tard l'étude d'un projet de rapport à la Chambre.

Simon de Jong propose,—Que le Cinquième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure soit adopté.

Après débat, la motion est mise aux voix et adoptée.

L'interrogatoire du Ministre et des témoins reprend.

A 11 h 07, le Comité interrompt les travaux.

A 11 h 11, le Comité reprend les travaux.

L'interrogatoire du Ministre et des témoins reprend.

A 12 h 13, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, June 27, 1985

• 0937

**The Chairman:** We are continuing with our hearings into financial institutions and the regulation of those, the proposal for discussion known as "the green paper", and now a further document, *The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion, Technical Supplement*. We are also at the same time dealing with the Canada Deposit Insurance Corporation and the Wyman report on that corporation.

We have before us this morning the Hon. Barbara McDougall, Minister of State for Finance, in whose hands this horrible mess resides.

Mrs. McDougall, I believe you have with you John Sargent and Gordon King from the ministry, as well as Dan Ciuriak and Jim Haley. Have you some opening remarks to entertain us with, or maybe enlighten us—because it is a rather difficult chore.

**Hon. Barbara McDougall (Minister of State (Finance)):** Thank you, Mr. Chairman. I obviously welcome the opportunity to be here, and I apologize that our earlier arrangement did not work out. I seemed to be met with other priorities and was unable to attend on your birthday. I am sorry.

**The Chairman:** I was rather disappointed, but of course you had to get the borrowing authority bill through. We are expecting the co-operation of other parties in the House of Commons.

**Mrs. McDougall:** Let me start by pointing out how the recommendations in this green paper fit with some of our overall objectives. We have made a very strong commitment as a government to economic renewal, and the role of financial institutions and future economic growth in our country I think was identified in both the throne speech and in the economic agenda in November. We think there are some tangible benefits for Canadians in revitalizing this sector of our financial system in a way that serves the economy better in the future. So we have moved as quickly as we have been able with proposals for change that would affect all major financial institutions. I think our proposals are consistent with our more broadly based economic objectives.

I might also point out that this is the first time the financial services industry has been treated in a policy document as an industry. We have seen discussions on chartered banks and discussions on insurance companies or trust companies; but this is, I think, the first time the industry has been treated as such, even though the legislation remains separate.

• 0940

We recognize that our savings institutions, deposit institutions, are all competing for the same savings dollar, serving

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 27 juin 1985

**Le président:** Nous poursuivons nos audiences sur la réglementation des institutions financières, le document connu sous le nom de «Livre vert» et un nouveau document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer, supplément technique*. Nous examinons en outre l'Association d'assurance-dépôt du Canada ainsi que le rapport Wyman portant sur la société.

Nous accueillons ce matin l'honorable Barbara McDougall, ministre d'État aux Finances, à qui il appartient de mettre de l'ordre dans cette affreuse pagaille.

Accompagnent M<sup>me</sup> McDougall, M. John Sargent et M. Gordon King, du Département d'État, ainsi que M. Dan Ciuriak et M. Jim Haley. Je ne sais pas si vous avez des observations préliminaires pour nous divertir ou pour nous éclairer. C'est assez difficile dans les circonstances.

**L'honorable Barbara McDougall (ministre d'État aux Finances):** Merci, monsieur le président. J'ai grand plaisir à être ici. Je m'excuse pour la dernière fois. J'avais d'autres engagements importants, et je ne pouvais être là pour votre anniversaire.

**Le président:** J'ai été déçu, mais je sais que vous deviez vous occuper de faire adopter le projet de loi sur le pouvoir d'emprunt. Nous espérons avoir la coopération des autres partis à la Chambre à cet égard.

**Mme McDougall:** Je vais d'abord essayer d'indiquer comment les recommandations contenues dans ce Livre vert rejoignent nos préoccupations globales. Nous nous sommes fermement engagés en tant que gouvernement vis-à-vis d'un renouveau économique, et le rôle des institutions financières dans la croissance économique future du pays a été souligné tant dans le discours du Trône que dans la déclaration économique de novembre. Nous pensons qu'il y a des avantages tangibles pour les Canadiens à revitaliser ce secteur de notre système financier de façon à ce qu'il serve mieux notre économie à l'avenir. Nous avons donc voulu procéder le plus rapidement possible avec des propositions de changements touchant toutes les institutions financières importantes. Et nos propositions sont parfaitement conciliables avec nos objectifs économiques globaux.

Je souligne en passant que c'est la première fois que notre industrie des services financiers est traitée en tant qu'industrie dans un document de politique. Nous avons eu des discussions sur les banques à charte, sur les compagnies d'assurance, sur les compagnies de fiducie, mais c'est la première fois, que je sache, que l'industrie est envisagée comme telle, même si les lois qui s'y rattachent restent diverses.

Nous savons que nos institutions qui reçoivent l'épargne, nos institutions de dépôts, se disputent toutes le même montant

## [Text]

slightly different markets on the asset side than on the liability side—they are essentially competing for the retail savings dollar in most cases—and that any change you make in the legislation regarding one kicks out with an impact on the other sectors.

So in developing these proposals there was a clear set of principles that we had in mind that should provide the foundation for then more specific recommendations. We wanted some pretty consistent ground rules that would cover all industries, and we want to promote a real understanding of the public policy objectives, and I think of how the financial system works now and how it can work better in the future. I think some consciousness-raising in the public mind would be a good idea.

In addition, I think that there is a long-standing need to overhaul the regulations, because many of them are confusing, and that we need to provide a clear signal on our future course of policy. I have indicated in all my discussions so far and all my public statements on the paper that the principles we have outlined in the beginning, which I will not summarize for you because you have all seen them, are not negotiable, although the details of the proposals certainly are negotiable. Nobody knows better than I do that you cannot sit around a table somewhere and design a financial system, that you need the involvement of practitioners and the people in the public who are affected, and we are very much looking forward to having that involvement.

We have identified the need to provide Canadian business with a broader and more competitive array of options for growth in funding. I think we are looking at a long-term framework. We want to be ready to deal with a growing and expanding trade base and industrial base in the future, and I think the proposals respond to that need for enhanced competition on the lending side, but once again on a long-term basis. We are trying to provide a framework that will build for the future. We are also aware, of course, that Canadians expect and demand that financial institutions will fulfil the trust that is placed in them, and we are indicating that we want to raise the standards of supervision and public protection. While we cannot protect everyone against every problem, we do want to make sure that our regulatory environment is of the highest standard that we can make it.

In terms of the impact on the economy, there are three things we discussed as we were putting the paper together: the impetus to competition in the financial sector, the broadening of the base for commercial lending through the introduction of a schedule "C" banks, and the streamlining of the investment rules for particular types of financial institutions, which would increase the range of corporations whose securities would become eligible investments and who would then gain wider access to long-term capital.

That would also benefit consumers in a fairly direct way. It would take the form of more competitive pricing and I think maybe the development of financial services packages that are

## [Translation]

d'épargnes, les marchés variant seulement légèrement selon l'actif ou le passif, la concurrence se fait essentiellement au niveau de l'épargne à court terme, et que toute modification à la loi touchant le secteur se répercute sur les autres.

Dans l'élaboration de nos propositions en vue de recommandations précises plus tard, nous voulions partir d'une série de principes clairs et nets. Nous voulions que les règles du jeu soient les mêmes pour tous les secteurs. Nous voulions également que le public comprenne les objectifs politiques ainsi que le fonctionnement actuel et futur du système financier. À cet égard, un effort de conscientisation du public serait certainement indiqué.

En outre, une révision en profondeur du système de réglementation s'impose depuis longtemps. On ne sait plus où donner de la tête dans la réglementation. Un énoncé clair de notre politique futur est nécessaire. Dans toutes les discussions auxquelles j'ai participé jusqu'à présent, dans toutes mes déclarations publiques sur ce document, j'ai indiqué que les principes établis au départ, je ne vais pas les reprendre ici parce que vous les connaissez tous, ne sont pas négociables. Ce sont seulement les détails des propositions qui le sont. Par ailleurs, nous savons très bien que nous ne pouvons pas tout simplement nous asseoir à une table et concevoir un système financier. Nous devons obtenir la participation des professionnels du milieu et des représentants du public visé. Nous comptons largement là-dessus.

Nous avons identifié le besoin chez les entreprises canadiennes de pouvoir compter sur des options plus larges et plus concurrentielles au niveau du financement. Nous recherchons un arrangement à long terme. Nous voulons être en mesure de faire face à la croissance et à l'expansion de notre base industrielle et commerciale à l'avenir. Les propositions que vous avez devant vous répondent à cette nécessité d'une meilleure concurrence au niveau des prêts, mais ce qui est plus important, au niveau des prêts à long terme. Nous voulons trouver un arrangement qui pourra s'adapter au futur. Par ailleurs, les Canadiens exigent que les institutions financières se montrent dignes de la confiance qui leur est témoignée. C'est pour cette raison que nous avons indiqué notre intention de relever les normes de surveillance et de protection publiques. Nous ne pouvons pas protéger chacun contre quelque risque que ce soit, mais nous pouvons nous assurer que notre réglementation est du plus haut calibre possible.

Pour ce qui est de l'impact sur l'économie, nous avons insisté sur trois points au moment de préparer notre position: l'augmentation de la concurrence dans le secteur financier, l'élargissement de la base des prêts commerciaux grâce à l'introduction des banques à l'annexe «C» et la rationalisation des règles touchant l'investissement visant diverses catégories d'institutions financières, de façon à accroître le nombre de sociétés dont les titres seraient acceptables et ainsi à avoir un meilleur accès aux capitaux à long terme.

C'est une mesure qui profiterait également aux consommateurs de façon directe. Les prix seraient sûrement plus concurrentiels et des services financiers faisant preuve de plus



*[Texte]*

imaginatively tailored and can be tailored to individual needs. I think with the kind of technology we have today that we will see over time the ability of the financial system to service very specifically the needs of these savings and the borrowing communities.

In addition, we think consumers will be protected by the proposals that deal with the soundness of institutions and the safeguards that protect customers of financial institutions, and in this case the strict control of self-dealing would be of prime concern. Consumers will also benefit from the proposed measures to control conflict of interest and to provide redress to individuals who have suffered any damage as a result of such conflicts.

With these proposals I think we have the opportunity to make significant advances in what is an important area of public policy, and certainly something that is very important to the Canadian public. The proposals address the fundamental concerns that have been raised relative to the regulations of financial institutions I think in a fairly responsible and a measured way, and if they are implemented I believe they would result in a more efficient and sound financial system. This would have long-term beneficial effects for the users of financial services and, I think, would lead to improved growth prospects within the business and industrial sector.

• 0945

I have already begun a process of discussions on these matters with the provinces and the financial industry. I have met with every provincial Minister, except the Minister in New Brunswick, whom I hope to see later this summer; and I have met with a number of private sector groups. I have explained to them that any briefs and any discussion that they have with me they can automatically expect to come to this committee. I do not intend to have any closed discussions on the topic. Certainly there will be times when clarification is important, but any materials I receive on the topic will come to this committee.

These discussions have been quite useful, and I am sure the process to continue will see more evolving, particularly now that the technical paper is out, and I realize you will not have had a chance to look through that, but I think that will provide a substantive basis for future discussion, particularly with the provinces. That supplement was tabled, I believe, on Tuesday. A copy has been sent to the provinces and, I think, will ensure that the discussion becomes more substantive from now on.

Let me also turn to our other topic for the day—the Canada Deposit Insurance Corporation—because I know you have seen a copy of the private sector committee report—the Wyman report—that I set up in January to provide advice on possible reforms to the present system. It was very clear to me from the beginning that this area of our operations needed some considerable attention—and the sooner the better because it places enormous structural and financial problems—and it was time to come up with some new solutions. That is when I asked Bob Wyman, the Chairman of Pamber-

*[Traduction]*

d'imagination mieux adaptés aux besoins individuels feraient leur apparition. Avec les nouveaux moyens techniques que nous avons à notre disposition aujourd'hui, nous pouvons nous attendre à ce que le réseau financier desserve de façon plus spécifique les besoins des déposants comme des emprunteurs.

Les propositions visant la solidité des institutions et les garanties qui doivent être offertes par les institutions financières tendent également à mieux protéger les consommateurs. Dans ce cas, il s'agit d'un contrôle plus strict des opérations intéressées. Dans le même contexte, il y a les dispositions qui s'appliquent aux conflits d'intérêts et au dédommagement des consommateurs qui ont à faire les frais de ces conflits.

Avec ces propositions, nous avons l'occasion de faire des progrès considérables dans un domaine d'intérêt public très important, qui préoccupe tous les Canadiens. Elles abordent la question de la réglementation des institutions financières d'une façon mesurée et responsable. Si elles sont appliquées, elles ne peuvent qu'apporter un système financier plus solide et plus efficace. Les effets bénéfiques à long terme se feront sentir chez les usagers des services financiers et les secteurs industriels et commerciaux verront leurs perspectives d'avenir considérablement améliorées.

J'ai déjà amorcé des discussions sur ces sujets avec les provinces et l'industrie financière. J'ai rencontré tous les ministres provinciaux, à l'exception du ministre du Nouveau-Brunswick, j'espère le faire cet été dans son cas. J'ai également vu un certain nombre de groupes du secteur privé. Je leur ai expliqué que s'ils me présentent des mémoires ou des instances ils peuvent s'attendre à ce que tout cela soit renvoyé automatiquement au Comité. Je n'ai pas l'intention de restreindre les discussions sur le sujet. Il y aura peut-être des éclaircissements à apporter à certains moments, mais tous les documents pertinents que je recevrai seront automatiquement transmis au Comité.

Les discussions ont été très utiles jusqu'à présent. Le processus se continue, surtout avec la parution de ce document technique. Vous n'avez peut-être pas eu l'occasion de le parcourir en entier, mais vous pouvez être sûr qu'il constitue une excellente base de discussions, surtout avec les provinces. Ce supplément a été déposé mardi, si je ne m'abuse. Un exemplaire a été envoyé aux provinces, de sorte que nous pouvons nous attendre à ce que les discussions soient de nature plus spécifiques à compter de maintenant.

Je passe à l'autre sujet à l'ordre du jour, la Société d'assurance dépôt du Canada. Vous avez sûrement reçu un exemplaire du rapport du Comité du secteur privé, le Rapport Wyman. J'avais institué le comité en janvier pour qu'il me conseille sur les réformes possibles au système actuel. Il m'apparaissait clairement à ce moment-là que nos opérations méritaient d'être scrutées attentivement. Il convenait de procéder le plus rapidement possible parce que nos problèmes structurels et financiers étaient énormes. Il était temps d'essayer de trouver de nouvelles solutions. J'ai donc fait appel



## [Text]

ton Houston Willoughby Inc., André Bérard from The National Bank of Canada, Les Colhoun from The National Trust, and Hugh Brown from Burns Fry Limited if they would undertake an examination of the CDIC. Their report has been tabled along with the annual report of the CDIC.

The failure of several financial institutions in 1983, I think, began to show to us the problems we have in our deposit insurance system, and it certainly placed an enormous financial burden on the CDIC. Those failures will continue to be an impediment to the financial recovery of the CDIC for some time, despite the fact that the CDIC is financially stable, in that it has access to \$1.5 billion from the federal government as a line of credit. It should be stated for the record that whatever problems there may be in the CDIC, depositors can be assured of the safety of their deposits to the insured limits.

The question that has been raised is that we must restore the deposit insurance fund to an adequate level and how we achieve that objective. Given the importance of deposit insurance, particularly for insuring the stability of the financial system, I think this is something we should move on with all possible speed.

I should say that I believe the committee did a very fine piece of work in a very short time. They worked very hard at it; they brought a professional approach. I think their report gives us an important private sector indication of how the present system works and how it should be reviewed. It is a private sector body, of course, and therefore it has produced an independent review that does not, at this stage, reflect government policy.

• 0950

The purpose was to give us that perspective, to give us the basis for discussion. Once again now, we will start trekking around to see the financial community and the provinces on how we can make this work. We are engaged in at the moment, and have not completed, a thorough examination of the recommendations. Many of them, I think, are very useful, and one issue indeed was addressed by a technical tax bill which was tabled May 9.

You will see some similarities between the CDIC report, the Wyman report and the financial institutions paper, even though they were undertaken quite independently. They both discuss the problem of self dealing and the Wyman report, as well as our green paper, proposes strong supervisory measures to guard against it. The tone of the two reports is very similar in this connection.

The committee also recommends that the board of directors of CDIC be expanded to provide greater private sector representation. That is a proposal which I believe would increase the effectiveness of the board, and I am quite favourably disposed to that.

## [Translation]

à M. Bob Wyman, le président de *Pemberton Houston Willoughby Inc.*, à M. André Bédard, de la Banque nationale du Canada, à M. Les Colhoun, de *National Trust*, et M. Hugh Brown, de Burns Fry Limited pour qu'ils examinent les opérations de la Société d'assurance dépôt du Canada. Leur rapport a été déposé en même temps que le rapport annuel de la Société d'assurance dépôt du Canada.

L'échec de plusieurs institutions financières en 1983, nous a alerté aux problèmes qui prouvent notre système d'assurance dépôt et au fardeau financier énorme que doit assumer la Société d'assurance dépôt du Canada. Cette situation continuera de nuire à la situation financière de la Société d'assurance dépôt du Canada pendant un certain temps encore, malgré le fait que la société soit financièrement stable, en ce qu'elle dispose d'une marge de crédit de 1.5 milliard de dollars du gouvernement fédéral. Qu'il soit dit en passant, quels que soient les problèmes que peut éprouver la Société d'assurance dépôt du Canada, les déposants peuvent être sûrs de leur investissement dans les limites assurées.

La question est de savoir comment ramener la Caisse d'assurance dépôt à un niveau adéquat. Compte tenu de l'importance du système d'assurance dépôt, dans le contexte global de la stabilité du système financier, il convient de procéder le plus rapidement possible.

Il faut dire que le Comité Wyman a fait de l'excellent travail en très peu de temps. Il s'est montré très assidu, très professionnel. Son rapport nous donne la perspective du secteur privé qui est très importante sur la façon dont le système fonctionne actuellement sur la façon de le réformer. Mais évidemment il s'agit d'un comité du secteur privé. Il ne réflète pas à ce moment-ci la politique gouvernementale.

Nous voulions cette perspective, nous voulions une base de discussion. Maintenant, nous allons recommencer à nous déplacer afin de rencontrer les représentants des institutions financières et des provinces afin de voir comment nous pouvons procéder. Nous poursuivons, nous n'avons pas encore terminé, l'étude en profondeur des recommandations. Beaucoup se révèlent d'hors et déjà précieuses. À preuve, un projet de Loi de technique touchant l'impôt sur le revenu a été déposé le 9 mai.

Certains points se retrouvent dans le rapport de la Société d'assurance dépôt du Canada, dans le rapport Wyman et dans le document sur les institutions financières, même si ils ont été rédigés indépendamment. Il y est question entre autres des transactions intéressées, à l'égard desquelles, et le rapport Wyman et notre Livre vert, proposent des mesures de surveillance très strictes. Le ton des deux rapports est semblable sur ce sujet.

Ce comité a également recommandé le réaménagement du Conseil d'administration de la Société d'assurance dépôt du Canada de façon à assurer une meilleure représentation du secteur privé. C'est une proposition qui est propre à accroître

*[Texte]*

In addition, it advocates increased supervisory powers over financial institutions. These proposals are similar to those in the federal government's green paper and I think will merit careful consideration. Some questions have come out of that as well, of course.

The committee also proposes that the present system of deposit insurance, whereby all deposits of a specified nature up to \$60,000 are fully protected be replaced by a system of co-insurance. Under their proposal the level of insurable deposits would be raised to \$100,000 but CDIC insurance would cover only 90% of the funds at risk from the first dollar. This proposal responds to some very real problems which I am very sympathetic to but I do believe that under present day circumstances, that would have adverse implications for small investors and depositors. For these reasons, I do not intend to implement the co-insurance proposal at this time.

The committee also proposes that CDIC be given significantly increased supervisory and inspection powers over member institutions, including provincially-regulated firms. In essence, it recommends that the CDIC supersede regulators in those cases where it believes appropriate supervisory action has not been taken.

Obviously, there are implications for federal-provincial jurisdiction in that recommendation, and it is something I intend to discuss with the provinces in some detail. As I said, the report is already in their hands and I will be meeting with them in August or September to discuss it further.

Now, the third major issue, of course, is funding. The magnitude of the financing difficulties clearly demonstrates that we must move very quickly to provide better funding for the CDIC.

The committee has advanced a recommendation that CDIC be authorized to issue a billion dollars of non-taxable preferred shares. Now, this proposal, I think, is unique, and warrants some further study. Obviously, it would have to be discussed with the institutions which are going to be asked to purchase this large preferred-share issue.

The committee also recommends that the premiums on insured deposits paid by member institutions be raised from one-thirtieth of one per cent to one-tenth of one per cent and that, also, will receive our careful attention.

Over the past two years, I think our financial system has been tested in a way it has not been tested in many many decades by the failure of some financial institutions, and that these failures have resulted in a significant drain on the deposit insurance system. The fact that CDIC was in place and it did act in a way to fulfil its mandate, I think, meant that problems did not spread to other institutions, and there has been no panic run on institutions as there had been, maybe, half a

*[Traduction]*

l'efficacité du Conseil d'administration et que je vois d'un bon oeil.

En outre, le comité Wyman préconise l'exercice de pouvoirs de surveillance accru sur les institutions financières. Cette proposition rejoint l'avis exprimé dans le Livre vert du gouvernement fédéral et mérite également une attention sérieuse. Un certain nombre de points en découlent.

Par ailleurs, le comité recommande que le système actuel d'assurance dépôt, qui protège entièrement les dépôts d'une nature spécifique jusqu'à un maximum de 60,000 dollars, soit remplacé par un système de coassurance. Selon la proposition du comité, le maximum des dépôts assurés serait porté à 100,000 dollars, mais la Société d'assurance dépôt du Canada ne serait responsable que de 90 p. 100 du risque. Cette proposition s'attaque à des problèmes réels que je comprends très bien, mais je pense que dans les circonstances actuelles elle risquerait d'avoir des effets négatifs auprès des petits investisseurs et des petits déposants. Pour cette raison, je n'ai pas l'intention d'y donner suite pour l'instant.

Le comité recommande que la Société d'assurance dépôt du Canada reçoive des pouvoirs de surveillance et d'inspection accrus sur ses institutions membres, y compris les institutions réglementées provincialement. Il recommande essentiellement que la Société d'assurance dépôt du Canada se superpose aux instances de réglementation dans ces cas lorsqu'à son avis la surveillance n'a pas été adéquate.

C'est une recommandation qui a des implications sur les relations fédérales-provinciales, de sorte que j'ai l'intention d'en discuter en détail avec les provinces. Comme je l'ai déjà indiqué, les provinces ont reçu un exemplaire de ce document, et j'ai l'intention de rencontrer leurs représentants en août et en septembre.

Le troisième grand sujet de préoccupation a évidemment trait au financement. L'ampleur du problème nous oblige à procéder le plus rapidement possible afin de trouver une meilleure formule de financement pour la Société d'assurance dépôt du Canada.

Le comité recommande que la Société d'assurance dépôt du Canada soit habilitée à émettre pour un milliard de dollars d'obligations privilégiées non imposables. La proposition est originale et mérite une attention sérieuse. Il faut évidemment discuter au préalable avec les institutions qui seront appelées à souscrire à cette émission très large d'actions privilégiées.

Le comité recommande également que les primes versées par les institutions membres sur les dépôts assurés soient portées d'un un-trentième de un p. 100 à un-dixième de un p. 100, et cette recommandation sera étudiée plus avant.

Au cours des deux dernières années, avec l'échec de certaines institutions financières, notre système financier a été mis à l'épreuve comme il ne l'avait jamais été auparavant pendant des décennies. Le système d'assurance dépôt en a été lourdement taxé. Il reste que la Société d'assurance dépôt du Canada, dans l'accomplissement de son mandat, a évité que le problème ne se répande à d'autres institutions et que la panique s'instaure comme il l'avait fait il y a un demi-siècle.



[Text]

century ago. In addition, the small savers in Canada did not have to shoulder the burden of the failures.

I think what we have to do with our deposit insurance system is ensure that it meets the needs of the future and not of those of the past. I think we have to encourage a sense of responsibility among our savers and among our institutions. We who are in the position of making public policy and enhancing the regulatory environment must ensure that we do so to the benefit particularly of small depositors.

• 0955

**The Chairman:** Mr. Riis.

**Mr. Riis:** I wonder if you could share some of your thoughts... I am thinking about, in the green paper, the proposed new approaches and regulations; something about enforcement. We are going to be seeing an increasingly more complex situation out there. I guess my question is what if people do not follow some of these, if you like, regulations and rules?

I am thinking of the Chinese wall business: in fact if people are using insiders' information and taking advantage of that, by the time we find out about it through the appropriate agency, people might have taken advantage of the situation, made a considerable amount of money inappropriately, or perhaps even questionably in terms of legality, but it is after the fact. Is there anything in the legislation or anything you have in mind as Minister to suggest that we are going to have not only rules but penalties, for people who do not follow these rules and regulations?

**Mrs. McDougall:** There are a number of stages, as we have outlined in here, on the supervisory side. There will be more in a technical paper which you can deal with probably at another hearing, with officials, because we do go into this in more detail in the technical paper.

What we are talking about is the potential for supervisors to move in ahead of time. At the moment supervisors do not have the legislative authority really to move in until an institution is virtually insolvent. Even though problems have been recognized in the past, there has been no proactive role that supervisors could take. In some of the 1983 cases, for example, the cease and desist orders could have prevented a lot of the problems, because there was some supervisory awareness of the difficulties and no ability to move.

I am quite prepared to consider some very harsh penalties, including criminal charges, for people who violate the rules. I do not imagine we would have to send a lot of people to jail; but I would not be averse to having the ability to do so. Under what circumstances, of course, and how we define the seriousness of particular aspects will come out of this discussion; but I am prepared to go that far.

**Mr. Riis:** I appreciate that, Madam Minister.

Another question on the creation of the new system of banks. We have now our schedule "A" banks, now a whole set of schedule "B" banks. If we want to increase competition,

[Translation]

Les petits déposants eux n'ont pas eu à faire les frais des échecs qui se sont produits.

Maintenant, notre tâche consiste à nous assurer que notre système d'assurance dépôt répond aux défis du futur, non pas à ceux du passé. Nous devons encourager le sens des responsabilités chez nos épargnants comme chez nos institutions. Nous qui sommes chargés d'établir la politique publique et d'améliorer la réglementation doivent veiller à ce que cet objectif soit atteint au profit surtout des petits déposants.

**Le président:** Monsieur Riis.

**M. Riis:** J'aimerais aborder avec vous la question de l'application de cette nouvelle approche et de cette nouvelle réglementation proposée dans le Livre vert. La situation sur le marché va devenir de plus en plus complexe. Que se passe-t-il si les nouveaux règlements, les nouvelles règles ne sont pas suivies?

Je veux parler de ce problème du mur de Chine. S'il y a des gens qui profitent de renseignements de la part d'initiés, au moment où nous serons mis au courant par l'organisme approprié, il sera déjà trop tard, ils auront réalisé des profits considérables d'une façon inappropriée ou douteuse, du point de vue de la légalité. Y a-t-il quelque chose dans la Loi ou auquel songe le ministre qui s'apparente à une peine quelconque à l'égard des personnes qui ne respectent pas les règles et les règlements?

**Mme McDougall:** Le processus de surveillance, tel que décrit ici, prévoit un certain nombre d'étapes. Le document technique donne plus de détails à ce sujet. Vous aurez sûrement l'occasion d'y revenir, avec les hauts fonctionnaires, lors d'une autre réunion.

Ce que nous voulons, c'est que les surveillants puissent anticiper les événements. À l'heure actuelle, les chargés de surveillance n'ont pas le pouvoir de par la Loi de s'impliquer avant que l'institution soit insolvable à toute fin pratique. Même si les surveillants ont pu être mis au courant de certains problèmes dans le passé, ils n'ont pas pu jouer de rôle pro-actif. Dans certains cas survenus en 1983, par exemple, des ordonnances de désistement auraient pu éviter bien des problèmes. Les chargés de surveillance connaissaient les difficultés, mais ils ne pouvaient pas agir.

Je suis prête à envisager des peines très sévères, des peines criminelles, même, à l'égard des personnes qui violeront les règles. Nous n'aurions sans doute pas envoyé beaucoup de personne en prison, mais je n'écarterais pas la possibilité. Il resterait évidemment à définir dans le cours de cette discussion les circonstances et la gravité des infractions.

**M. Riis:** Je comprends très bien, madame la ministre.

Une autre question au sujet de la création d'une nouvelle catégorie de banque. Nous avons des banques de l'annexe «A», toute une série de banque de l'annexe «B». Si nous voulons



[Texte]

why not simply provide more commercial lending powers to trust companies and forget another layer or another type of bank that will be operating under a different set of rules from the "B"s in their leverage and so on? Why go out of our way to complicate things now, as some people have indicated, unnecessarily?

**Mrs. McDougall:** I guess I see this as really being the reverse of that. We have, in the private-sector, discussions that were set up by my predecessor Minister. Reading through that material—and from some knowledge I had of this topic when I was still in the private sector, because I have been doing some work on this area for about 10 years, one way and another—what we found was—and this is both from the regulatory side and from the institutional side—there seems to be a desire to retain the "four pillars" concept; and yet everybody agrees that some expanded powers are a good idea. So if you carry that to its ultimate conclusion, yes, you allow different kinds of institutions to get into the business of other kinds of institutions; but they have to do it separately. If you drive that through in a straight line that is where you come out.

• 1000

The other thing is that I think, if we are going to expand the ability of the trust companies, for example, or the insurance companies to get into commercial lending, they should do it on the same basis as the banks do, and that is with reserve requirements. It is much easier to do that by retaining the separate structure of a bank than it is by expanding the powers within the institution.

I think also it recognizes the need for both some strong national institutions and some regional institutions. All our banks, for example, started out as regional banks, every one of them. We need that ability in this country. We are a nation of regions. You come from one of them. I have lived in four of them. They have quite different needs and I think we want to be able to see some institutions in fairly strong hands that can respond to those regional needs.

**Mr. Riis:** I have two other questions, and then I will leave it for the moment.

One, what indications are there, what faith do you have that Chinese walls and the like can work?

Secondly, there is a certain financial pie out there already, as you indicated at the outset, in a highly competitive situation. We have just gone through the CCB business and found that was a pretty desperate bank in some of their practices in terms of going out and finding business. If we now add another whole layer of financial players, all anxious to get a cut of the financial pie, more competition, a certain amount of business is out there—hopefully much more in the future, but I am thinking of the immediate future—are we not creating a situation, Ms Minister, where in fact our concern about the Canada Deposit Insurance Corporation might become really important because the competition will result in some very

[Traduction]

accroître la concurrence, pourquoi n'augmentons-nous tout simplement pas les pouvoirs des compagnies de fiducie, par exemple, au niveau des prêts commerciaux? Pourquoi n'abandonnons-nous pas l'idée d'une nouvelle série de banque fonctionnant selon des règles différentes de celles des banques de l'annexe «B» touchant le rapport avoir-actif et le reste? Pourquoi compliquer inutilement la situation, comme certains l'ont fait remarquer?

**Mme McDougall:** Cette proposition fait tout le contraire. Les discussions avec le secteur privé à ce sujet avaient été amorcées sous mon prédécesseur. D'après ce que j'ai pu lire, et d'après ce que je sais de première main, lorsque j'étais dans le secteur privé auparavant, je m'intéresse au sujet depuis au moins 10 ans, d'une façon ou d'une autre, du point de vue des organismes de réglementation comme du point de vue des institutions, tout le monde veut s'en tenir au concept des «quatre piliers», mais tout le monde souhaite également un accroissement des pouvoirs. En conséquence, il faut permettre à des catégories d'institutions différentes de se concurrencer, mais en agissant séparément. C'est la conclusion logique du raisonnement.

Par ailleurs, s'il convient de permettre aux compagnies de fiducie et aux compagnies d'assurance, par exemple, de faire des prêts commerciaux, elles doivent procéder sur la même base que les banques, selon les mêmes conditions touchant les réserves. Or, il est bien plus facile de procéder à cet égard en faisant appel à la structure séparée de la banque. C'est plus simple que d'accroître les pouvoirs des institutions.

C'est une approche qui tient également compte de la nécessité d'avoir des institutions nationales solides comme des institutions régionales. Nos banques, par exemple, ont toutes commencé comme banques régionales. Nous avons besoin d'institutions régionales. Nous formons une nation de régions. Vous venez d'une de ces régions. J'ai vécu dans quatre d'entre elles. Leurs besoins varient. Nous voulons qu'il y ait des institutions solides qui puissent répondre à leurs demandes particulières.

**M. Riis:** J'ai encore deux questions sur ce sujet.

D'abord, quelle confiance avez-vous dans le mur de Chine?

Deuxièmement, il y a certaines limites au marché financier actuel. La concurrence est déjà très vive. Nous venons de voir l'expérience de la BCC et de constater à quel point ces pratiques étaient désespérées en vue d'augmenter son chiffre d'affaires. Nous voulons faire intervenir une autre série de joueurs sur le marché. Il est déjà soumis à une très rude concurrence. Il est à espérer qu'il va prendre de l'ampleur à l'avenir, mais dans l'immédiat, madame la ministre, ne mettons-nous pas en danger la Société d'assurance dépôt du Canada? La concurrence va sûrement résulter en des pratiques très imprudentes de la part des institutions. Un certain nombre d'entre elles ne seront-elles pas appelées à disparaître rapidement?

## [Text]

imprudent practices and overly keen competition and we are going to be seeing a lot of institutions go under as a result?

**Mrs. McDougall:** I do not think the one necessarily follows the other. First of all, we have put in here an example of how a corporate structure could function. This gets back to my point about you cannot design a system sitting around a table because every corporate structure is unique.

It is not going to be as uncomplicated to get into this as it looks. Therefore, all this will take some time. Just the practical considerations mean it will take time. That is number one.

Number two, I am expecting that anybody who is interested in expanding their business base are going to be taking some pretty hard-nosed business decisions around when and how.

So I do not see that from the private sector side there is going to be a great rush into new kinds of institutions. There are management skills to be developed, in addition to corporate structures to be changed. There are marketplace considerations. There are a number of things that I think any private sector person would think about very seriously as they are proceeding down this road.

So the effort is to build a long-term framework, recognizing that there is some short-term fragility in the system. I think we are coming out of that, by the way. I think we are seeing a turnaround in that on the short-term basis.

I think as well that we need to be looking more globally at what we are doing around the kinds of institutions and how they do it in global terms. I am not all the way there with that thought, but if we want to expand our trade capability then we need to expand the ability of businesses to deal flexibly with financial institutions that can deal on that side of it.

That is the second part of your question, I guess, really. I do not see a proliferation of failing institutions, particularly if we enhance the quality of the supervision to move in advance of problems.

I do not intend to stand on the steps of Parliament Hill and hand out bank licences like candy. A great deal of care will be taken. I think we will enhance the standards for getting into the business and for transferring businesses. At the moment I have no control over mergers and acquisitions. Set up a trust company on Thursday, and on Friday it changes hands. That will not happen any more. We will have much stronger controls.

• 1005

There will be increased capital requirements, for example. We are proposing that as well. I think we will see a number of things that will enhance rather than retard the system.

On the Chinese walls, I think there are . . . We are zeroing in once again on regulation and supervision. We have talked to

## [Translation]

**Mme McDougall:** Pas nécessairement. Nous avons donné un exemple de la façon dont une structure corporative pourrait fonctionner dans ces circonstances. C'est une question qui rejoint ce que je disais un peu plus tôt sur le fait qu'il est impossible de concevoir un système général: chaque structure est différente.

Ce ne serait pas aussi simple. Il faudra du temps pour voir comment le système fonctionnera. Sur le plan pratique, ce serait assez long.

Deuxièmement, ceux qui désireront étendre leurs opérations auront à prendre des décisions très difficiles. Il faudra savoir quand et comment.

Du côté du secteur privé, ce ne serait certainement pas la ruée vers les nouvelles institutions. Il n'y aura pas qu'à modifier les structures corporatives. Il faudra former des gestionnaires. Il faudra tenir compte des conditions du marché. Il y a un grand nombre de facteurs dont il faudra tenir compte dans le secteur privé avant de se lancer dans cette voie.

Notre but est de créer une structure à long terme, sachant que la situation à court terme est assez fragile. Mais nous commençons à en sortir. Nous constatons un certain rétablissement même à court terme.

En examinant les diverses catégories d'institutions, nous devons essayer de tenir compte de la situation globale. Je n'ai pas terminé ma réflexion sur le sujet, mais je sais que si nous voulons accroître notre capacité commerciale nous devons permettre aux hommes d'affaires de traiter d'une façon souple avec des institutions financières qui répondent vraiment à leurs besoins particuliers.

Voilà, en réponse à la deuxième partie de votre question. Je ne m'attends pas à ce que le nombre des institutions en difficulté se multiplie, surtout nous améliorons la qualité de la surveillance de façon à nous permettre d'intervenir à un stade plus avancé.

Je ne m'attends pas à me tenir sur les marches de l'immeuble du Parlement et à distribuer les permis de banques comme des bonbons. Toutes les précautions nécessaires sont prises. Nous allons relever les normes touchant le lancement et le transfert d'entreprises. Actuellement, nous n'avons qu'un contrôle sur les fusions ou les acquisitions. Il y a des compagnies de fiducie qui sont créées le jeudi qui changent de main le vendredi. Cela ne se reproduira plus. Nous établirons des méthodes de contrôle beaucoup plus strictes.

Par exemple les exigences relatives à la capitalisation seront haussées. Nous en faisons également la proposition. Je pense que nous assisterons à la mise en place d'un certain nombre de mesures qui amèneront une amélioration plutôt qu'une détérioration du système.

Quant au mur de Chine, je pense qu'il y a . . . Encore ici, nous insistons sur la réglementation et la surveillance. Nos



**[Texte]**

institutions around the world, and those work. However, they do not always work. In some circumstances they have not. But certainly in the investment community, under an SEC-type regulator, for example, they work extraordinarily well between the corporate underwriting function and the research function in the big American investment firms. If you make the penalties tough enough and the proactive role of the supervisors tough enough, it seems to work.

**Mr. Riis:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Warner.

**Mr. Warner:** One of the problems that we have had in the financial markets the last few years has been the fact that long-term loans quite often are five-year loans. In 1981, 1982, 1983, a lot of five-year loans matured and had to be renewed at rates that many of the borrowers just could not afford. It affected home mortgages, it affected a lot of commercial loans. It appears that this problem relates to the CDIC restriction of guaranteeing or ensuring five-year deposits as a maximum term. I wonder if it would be possible for this committee to consider the possibility of CDIC looking at ensuring longer term deposits. This will help rectify the problem of the shortage of long-term capital or long-term commitments in lending.

**Mrs. McDougall:** That is certainly something that is worth examining. Let me get back to your premise though, because I am not sure that is really the reason it happened.

It may have been a factor and it does have to do with the matching of assets and liabilities. But it also had to do with dealing in an inflationary environment, where nobody would lend out very far. We were in a period where inflation was escalating so badly that rates three weeks from now would be far higher than they are today. Nobody wanted to lend out very far.

You could see the whole balance sheet structure changing. That happened not just with deposit taking institutions but it happened with people who were issuing any kind of security, including long-term bonds. Anybody in the investment business, looking at the long-term bond market at that point, would have recognized that the average maturity was getting shorter and shorter, right through the system. And that had to do with inflation.

I certainly think there is merit in looking at that. I think you would have to be very careful about how it was done, because of the liabilities out there. For example, income averaging annuities are really very large. So you would be taking on a whole new bushful of potential liabilities. It does not mean that it cannot be done in some way, and I would be very interested in hearing what the committee has to say about that. But you would have to be aware that there is a big bunch of potential liabilities out there.

**[Traduction]**

discussions avec des institutions à travers le monde nous indiquent que ces méthodes sont efficaces, quoi qu'elles ne soient pas infaillibles. Dans certaines circonstances, elles ont été sans effet. Cependant il est certain que dans le secteur des investissements, dans le cadre d'une réglementation du type exercé par la Commission du marché des valeurs, ces mesures de réglementation ont un effet extrêmement positif entre la fonction de réassurance et la fonction de recherche des grandes sociétés américaines d'investissement. Si les pénalités imposées sont assez élevées et que le rôle proactif des superviseurs est assez considérable, cela semble fonctionner.

**M. Riis:** Merci.

**Le président:** Monsieur Warner.

**M. Warner:** Au cours des dernières années dans les marchés financiers, l'un des problèmes que nous avons eu est que les prêts à long terme sont maintenant de plus en plus des prêts sur cinq ans. En 1981, 1982, 1983, beaucoup de prêts sur cinq ans sont venus à maturité et ils ont dû être renouvelés à des taux que plusieurs emprunteurs ne pouvaient se permettre. Cela a eu un effet sur les hypothèques, de même que sur un bon nombre de prêts commerciaux. Il semble que ce problème soit lié au fait que la société d'assurance-dépôt du Canada ne veut pas assurer les dépôts pour une période excédant cinq ans. Le Comité pourrait-il envisager la possibilité de demander à la SADC d'assurer les dépôts pour une période plus longue. Cela aidera à corriger le problème de la pénurie de capitaux à long terme et de la difficulté d'obtenir des prêts à très long terme.

**Mme McDougall:** Cela vaudrait sûrement d'être étudié. Cependant permettez-moi de revenir à votre première affirmation car je ne suis pas certaine que ce soit là l'origine de ces événements.

Cela a pu être l'un des facteurs, et il y a sûrement un lien avec l'équilibre entre les actifs et les passifs. Toutefois cela découle également des contraintes imposées par un environnement inflationniste où personne ne voulait prêter à très long terme. Nous traversons une période où le rythme d'inflation était si élevé que les taux augmentaient de semaine en semaine. Personne ne voulait s'aventurer à prêter à long terme.

La structure des états financiers subissait des transformations profondes. Cela s'est produit non seulement pour les institutions de dépôt mais également chez les émetteurs de tous types de titres, y compris dans le domaine des obligations à long terme. Tous les intervenants dans le domaine de l'investissement pouvaient se rendre compte à ce moment-là que pour ce qui est des obligations à long terme, les échéances devenaient de moins en moins longues, et ce dans l'ensemble du système. Tout cela était une conséquence de l'inflation.

A mon avis, il vaudrait certainement la peine d'étudier cette possibilité. Il faudrait toutefois être très prudent, en raison des sommes en cause. Par exemple, les rentes à versements invariables représentent des sommes considérables. Il faudrait donc s'assurer un grand nombre supplémentaire de passifs possibles. Ce qui ne signifie pas qu'on ne peut y arriver d'une manière ou d'une autre, et je suis très intéressé à connaître l'opinion du Comité à ce sujet. Cependant, vous devrez tenir



[Text]

**Mr. Warner:** There are a couple of things that would help the structuring of an investment vehicle, which the lender would be comfortable with and also the matching—something similar to the borrower. This is possible.

I know that inflation was very much of a concern in shortening the term of a lot of debt instruments, but I still feel that if the insurance had been extended beyond the five-year term, people would have been a little bit more imaginative and innovative in designing proper instruments. I believe there is a definite demand there.

• 1010

At present it is possible to borrow longer than five years and pay a considerable premium for this in private markets. It would make it probably quite a bit simpler if the banks that have the majority of deposits could get involved in commercial lending on a comfortable basis in excess of five years.

It could be in the form of something such that if prime exceeds 15%, then the maximum rate that will be paid will be prime, but with a cap on it, say of 16%, with a 2%, 3%, or 4% spread; whatever the bank needs to operate on that basis. The same at the lower end: it could be that a minimum long-term rate would be in effect.

I think this could be designed. It is worth looking into, because at the present time a very large number of loans are restricted to the five-year period. I am not quite sure what the reasoning is. I cannot believe it is all just inflation or the concern with the long-term inflation rate trends. I would have to think this restriction is fairly significant when I think of most people.

I am wondering what your input is from financial institutions now. Would, say, the banks or trust companies that are involved in commercial lending to a certain extent, or in the home mortgage market, welcome something like this, or would they be very concerned about the other people who would also be coming in, such as the life insurance companies, with their income-averaging annuities? Would they like to have this opportunity, or would they rather not have it, because of the other people who would suddenly become participants in CDIC?

**Mrs. McDougall:** I think the people who bear the cost of the premiums would probably view it with a certain alarm, because the premium cost . . . if the liabilities are larger out there, there is no question the premiums, on any actuarially sound basis, would have to be increased. The premium is . . .

**The Chairman:** What does that mean? Why would you have to increase the premiums? After all, the premiums are based on the annual deposits.

[Translation]

compte du fait qu'il est possible que cela entraîne un grand nombre de nouvelles dettes.

**M. Warner:** Il y a quelques éléments qui aideraient à la structuration d'un mode d'investissement qui serait acceptable pour le prêteur, ainsi qu'à la correspondance—quelque chose de semblable pour l'emprunteur. Serait possible.

Je sais que l'inflation a beaucoup influencé le rétrécissement des échéances d'un bon nombre de titres de créances, mais je crois toujours que si l'assurance avait été prolongée sur une période dépassant cinq ans, les gens auraient fait preuve d'un peu plus d'imagination et d'innovation dans la création d'un nouveau genre de titres. À mon avis la demande existe véritablement.

À l'heure actuelle il est possible d'emprunter pour une période excédant cinq ans, mais il faut avoir recours aux marchés privés et payer beaucoup plus. Cela serait probablement beaucoup plus simple si les banques qui détiennent la majorité des dépôts pouvaient faire des prêts commerciaux en excédant sans difficulté l'échéance de cinq ans.

On pourrait par exemple établir que si le taux préférentiel dépasse 15 p. 100, alors le taux maximum qui serait payé serait le taux préférentiel avec un plafond, par exemple, de 16 p. 100 avec 2 p. 100, 3 p. 100 ou 4 p. 100 d'écart; cette somme serait équivalente aux besoins minimum de la banque. On pourrait faire la même chose à l'autre extrémité de l'échelle; par exemple un taux minimum pour les prêts à long terme serait en vigueur.

Je pense qu'il est possible d'arranger cela. Il vaudrait la peine d'étudier la question parce qu'à l'heure actuelle, un très grand nombre de prêts ne peuvent être consentis pour une période excédant cinq ans. Je ne comprends pas trop pourquoi. Je ne peux me résoudre à croire que cela dépend uniquement d'inquiétudes au sujet des tendances inflationnistes à long terme. Je pense que pour la plupart des gens cette inquiétude est assez importante.

J'aimerais savoir ce que vous disent présentement les institutions financières. Par exemple, les banques ou les sociétés de fiducie qui consentent des prêts commerciaux ou qui exercent sur le marché des hypothèques domiciliaires verraient-elles une telle initiative d'un bon oeil? Seraient-elles plutôt préoccupées du fait que d'autres intervenants seraient intéressés, comme par exemple les sociétés d'assurance-vie avec leurs rentes à versements invariables? Ces institutions seraient-elles réceptives à cette possibilité ou préféreraient-elles s'en écarter parce que d'autres intervenants deviendraient soudainement participants à la SADC?

**Mme McDougall:** À mon avis les gens qui paient les primes seraient probablement un peu inquiets, car le coût des primes . . . si les risques étaient plus grands, il ne fait aucun doute que les primes devraient être accrues, comme tout bon actuaire vous le dirait. La prime est . . .

**Le président:** Qu'est-ce que cela signifie? Pourquoi devrait-on accroître les primes? Après tout, les primes sont fondées sur le volume annuel des dépôts.

[Texte]

**Mrs. McDougall:** The premium is based on the amount of insured deposits. So if you were to triple the amount of insured deposits, you would automatically triple the premium.

**The Chairman:** Yes, but the premium is based on the annual liability, is it not, not insured deposits?

**Mrs. McDougall:** It is not the rate that would change; it is the total amount that would change. The premium is based on the outstanding amount of insured deposits.

**The Chairman:** Yes, at the end of every year.

**Mrs. McDougall:** Yes, but what I am saying is if you all of a sudden redefine deposits . . .

**The Chairman:** No, if you make your deposit terms longer, it does not matter. It just means some of your deposits run for longer terms. But you still only calculate your premium on the basis of the amount on deposit at the end of the year . . .

**Mrs. McDougall:** I understand that. But let us say a financial institution has outstanding deposits right now of \$2 billion—pick a number—of which \$1 billion is insured for whatever under the terms of the act; whereas they have U.S. dollar accounts, income averaging, annuity contracts, and other things, and those account for the other billion. If on January 1, 1986 you pull those into the insurance system, then you start applying premiums against that extra \$1 billion.

Do you see what I mean?

**The Chairman:** Sure. But first of all, you are only applying your insurance against deposits at the present time up to \$60,000. Secondly, it would enable the companies to sell deposits for longer terms than five years.

**Mrs. McDougall:** Should they choose to.

**The Chairman:** That would be part of their sales pitch in taking in deposits. I went to Victoria and Grey the other day to look after some estate money. I wanted a six- or seven-year annuity on \$5,000; in other words, a cumulative thing for \$5,000 to pay off some kiddies in an estate. Well, Victoria and Grey said: You cannot do that; we cannot sell you any more than five years. Lovely! Why will they not sell more than five years? Because, they say, we will just not take a deposit that is not insured.

**Mrs. McDougall:** There is another issue; and this is something certainly that the committee can explore.

• 1015

It is part of this issue, and that is are we going to insure every kind of instrument that is out there, or are we sticking to deposits?

The definition of deposit is obviously getting very diffused over time, but deposits certainly traditionally—still in my mind—are essentially the money you have that is almost an

[Traduction]

**Mme McDougall:** La prime est fondée sur le total des dépôts assurés. Si ces derniers triplaient, il faudrait automatiquement tripler la prime.

**Le président:** Oui, mais la prime est calculée en fonction du passif annuel, et non pas en fonction des dépôts à assurer, n'est-ce pas?

**Mme McDougall:** Ce n'est pas le taux qui changerait, mais plutôt le montant total. La prime est calculée en fonction des dépôts actifs assurés.

**Le président:** Oui, à la fin de chaque année.

**Mme McDougall:** En effet. Cependant si vous adoptez tout d'un coup une nouvelle définition de ce qu'est un dépôt . . .

**Le président:** Non, si la période de dépôt devient plus longue, cela n'a aucune importance. Tout ce que ça signifie, c'est que certains dépôts seront faits à plus long terme. Cependant vous ne calculez toujours votre prime qu'en fonction des sommes en dépôt à la fin de l'année . . .

**Mme McDougall:** Je comprends cela. Toutefois supposons qu'une institution financière détienne des dépôts actifs de 2 milliards de dollars—n'importe quel chiffre—dont 1 milliard soit assuré contre tous les risques en vertu de la Loi; l'autre milliard de dollars serait constitué de comptes en dollars américains, de rentes à versements invariables, de contrats de rente et d'autres types de dépôts. Si le 1<sup>er</sup> janvier 1986 vous ajoutiez ces autres types de dépôts aux sommes couvertes par l'assurance, il faudrait imposer des primes pour cette somme supplémentaire de un milliard de dollars.

Comprenez-vous?

**Le président:** Bien sûr. Mais tout d'abord, à l'heure actuelle vous assurez des dépôts n'excédant pas 60,000\$. Deuxièmement, cela permettrait aux compagnies de vendre des dépôts pour une période excédant 5 ans.

**Mme McDougall:** Si elles le désirent.

**Le président:** Cela ferait partie de leur argument de vente pour les dépôts. L'autre jour je suis allé chez *Victoria and Grey* pour m'occuper de certaines sommes reçues en héritage. Je voulais établir une rente de 5,000\$ pour une période de 6 ou 7 ans; autrement dit, je voulais déposer 5,000\$ à intérêts composés, pour régler des dettes envers des enfants dans le cadre d'une succession. Les gens de la *Victoria and Grey* m'ont dit que ce n'était pas possible; ils ont dit qu'ils ne pouvaient me vendre un dépôt pour plus de cinq ans. C'est merveilleux! Pourquoi ne peuvent-ils pas le faire? Ils affirment ne pas pouvoir accepter de dépôt qui ne soit pas assuré.

**Mme McDougall:** Il y a un autre élément en cause, et c'est sûrement une chose que le comité pourrait étudier.

Cela fait partie de toute la question et il s'agit de déterminer si nous allons assurer tous les types de titres existants ou si nous allons nous en tenir strictement aux dépôts.

La définition de dépôt devient évidemment de plus en plus floue, mais il est certain que traditionnellement les dépôts—c'est toujours le cas dans mon esprit—étaient constitués



[Text]

alternative to cash. That is not the way it is quite defined at the moment, but if you start taking in everything—income averaging, annuities, insurance policies; I mean there are a lot of things out there—you get a whole new kind of insurance system. It would cease to be a deposit insurance system.

**The Chairman:** The present system then is not a deposit system, because we are guaranteeing five-year GICs which are sure not deposits: you cannot cash them unless you are prepared to take a discount of some kind with the company. How do they become deposits?

**Mrs. McDougall:** That is why I am saying that the definition of deposit has become diffused over time. That was the line that was drawn as to what is a deposit and what is not. Maybe the line should be drawn in another place.

**The Chairman:** Would you think we should have a different premium rate, then, for short-term deposits like demand deposits, and a different rate for long-term deposits?

**Mrs. McDougall:** Those are all possibilities that I have no particular commitment to, or am against for that matter. But I think we would be totally redefining what exists; that the costs to the institutions would certainly in the initial stages increase quite significantly.

**The Chairman:** Only those institutions that held long-term deposits would increase . . .

**Mrs. McDougall:** That hold longer-term instruments now.

If we want to redefine the line, then I think we are redefining the system. I have no quarrel with that, I am simply saying that is where the line was drawn and that is how deposits are defined. I might say as well that there is a term that is used—that you just mentioned—which I would like to see stricken from the vocabulary, and that is guaranteed investment certificates, because there is nothing guaranteed about them. I mean, who guarantees them? I think that has been a real misnomer. I would welcome a recommendation from this committee that term be . . .

**The Chairman:** Mr. Warner, carry on.

**Mr. Warner:** That would be a perfect name, because as we found out they have been well guaranteed.

**Mrs. McDougall:** Not always. There are some people out there, Mr. Chairman, who do not think they have had some guarantees.

**Mr. Warner:** Just one more small point on the CDIC. In the Wyman report it recommends a co-insurance starting from zero dollars going up to \$100,000. I am sure you will be receptive to variations of what the present system is. Perhaps at a lower level, perhaps insurance, say, for the first \$5,000; like 100% insurance for the first \$5,000 and co-insurance perhaps at a variety of participation as different bands increase the amount. I am assuming you would be open to various suggestions.

[Translation]

essentiellement des sommes qui sont détenues et qui sont facilement réalisables. Ce n'est plus la définition qu'on en donne à l'heure actuelle, mais si on commence à tout inclure—les rentes à versements invariables, les polices d'assurance . . . il existe toutes sortes de choses—on finirait avec un système d'assurance tout à fait nouveau. En fait, ce ne serait plus un système d'assurance-dépôt.

**Le président:** Alors le système actuel n'est pas un système d'assurance-dépôt, puisque nous assurons des certificats de placements garantis qui ne sont sûrement pas des dépôts: il est impossible de les encaisser à moins d'être disposés à accepter une certaine pénalité. Comment peut-il s'agir de dépôts?

**Mme McDougall:** C'est pourquoi j'affirme que la définition de dépôt est devenue de plus en plus floue. Autrefois on définissait clairement ce qu'était un dépôt et ce qui ne l'était pas. Peut-être devrions-nous refaire notre définition.

**Le président:** Croyez-vous alors que des taux différents de prime devraient s'appliquer, l'un pour les dépôts à court terme, comme les dépôts à vue, et l'autre pour les dépôts à long terme?

**Mme McDougall:** Tout cela est possible et je ne prends position ni pour ni contre. Cela entraînerait une redéfinition d'ensemble du système; il est certain qu'au début, les coûts pour les institutions augmenteraient considérablement.

**Le président:** Il y aurait augmentation uniquement pour ces institutions détenant des dépôts à long terme . . .

**Mme McDougall:** Celles qui offrent actuellement des dépôts à plus long terme.

Si nous voulons redéfinir la notion de dépôt, alors je pense que nous devrions modifier le système. Je ne m'y oppose pas; je vous dis simplement quelles frontières ont été établies et comment les dépôts ont été définis. J'ajouterai également qu'il y a quelques instants on a utilisé ici une expression que je voudrais bien voir rayer du vocabulaire, c'est-à-dire l'expression «certificats de placement garantis» car ils n'ont absolument rien de garanti. Qui offre cette garantie? À mon avis ce nom est très mal choisi. Je serais heureuse que le Comité recommande que cette expression soit . . .

**Le président:** Monsieur Warner, veuillez poursuivre.

**M. Warner:** Ce nom serait parfait, parce que nous avons découvert qu'ils ont été bien garantis.

**Mme McDougall:** Pas toujours. Monsieur le président, il y a des gens qui ne croient avoir profité de garanties.

**M. Warner:** Une dernière petite observation à propos de la SADC. Dans le rapport Wyman on recommande une coassurance pour des sommes allant de zéro à 100,000\$. Je suis certain que vous serez réceptive aux propositions de modification du système actuel. Par exemple on pourrait offrir une assurance complète pour la première tranche de 5,000\$; puis il y aurait coassurance avec coût variable au fur et à mesure que les sommes augmenteraient. Je présume que vous êtes réceptive à diverses propositions.



[Texte]

**Mrs. McDougall:** Yes, I would be quite open to that suggestion. Let me go through some of the arguments on co-insurance pro and con. The argument for co-insurance from the first dollar is that then everybody has to accept some responsibility for choosing their institution carefully. It is a wise philosophy, no question about it, and increases personal responsibility and all those nice things.

The other argument is that if you fully insure to \$20,000, for example, or \$60,000—it does not matter—and then a partial insurance factor after that, there is a theory out there that you will get people putting \$20,000 in each of a whole bunch of institutions because of where the insurance limit is. Historically, nobody can prove that. It has not really happened. I mean, the average size of deposits in this country is well under \$20,000. So if we want a deposit insurance scheme that insures small depositors, we could bring it down to \$16,000 and cover that, because the average size is extraordinarily low. That money does not move around depending on what the level of deposit insurance is. Those are the arguments for doing co-insurance from the first dollar.

• 1020

I would argue fairly strongly against it in that what people count on, and what we found out through what has happened with institutions, is that there is a certain amount of lack of responsibility in that people will go for the extra eighth of a per cent, or go for the extra quarter of one per cent, as a return on their deposit without regard to the quality of the institution.

But what it boils down to essentially is that the public does not rely on deposit insurance. It relies on the stability of the system. And if you have someone, an older person, for example, with some savings, who do their banking or their depositing at the institution on the corner because that is where they can walk to and it is right next to their grocery store, they should be able to rely on the quality of that institution. They should not have to start comparing interest rates and qualities of institutions. It is up to us as public policy people to ensure to the best of our ability that they can make their deposit on the corner of their street and be safe. That is why, I guess, in my initial response to the co-insurance from the first dollar, I really have rejected that as where I am coming from on that issue.

**Mr. Warner:** Very good. Thank you.

**The Chairman:** May I interrupt the proceedings for a moment and give the Fifth Report of your Subcommittee on Agenda and Procedure and get your approval of that report. Let me read the report.

Your sub-committee met on Wednesday, June 26, 1985 to consider future business of committee. In relation to its Order of Reference dated April 18 and June 17 and 26, 1985, your Subcommittee has agreed to recommend the following: that the Committee meet on Tuesday and Wednesday, July 9 and 10, 1985 from 10 a.m. to 10 p.m., 1985, and on Thursday, July

[Traduction]

**Mme McDougall:** Oui, je suis disposée à envisager cette proposition. Permettez-moi de vous présenter les arguments favorables et défavorables à la coassurance. Ceux qui défendent la coassurance à partir du premier dollar affirment qu'ainsi, tout le monde devrait accepter une part de la responsabilité du choix attentif de leur institution bancaire. Cela est indubitablement une sage philosophie, puisqu'il y a accroissement de la responsabilité personnelle, etc.

L'autre argument est que si vous offrez une assurance complète jusqu'à 20,000\$, par exemple, ou 60,000\$—cela n'a pas d'importance—puis une assurance partielle pour les sommes excédant cela, la théorie est que les gens déposeraient 20,000\$ dans chacune d'un grand nombre d'institutions, en raison du plafonnement des sommes assurées. Personne ne peut en faire la preuve car cela ne s'est jamais produit. Au Canada, le dépôt moyen est de loin inférieur à 20,000\$. Alors si nous voulons un régime d'assurance-dépôt qui couvre les petits déposants, nous pourrions abaisser le plafond à 16,000\$ et assurer cette somme, puisque le dépôt moyen est extraordinairement bas. Le plafond dans l'assurance-dépôt n'influence pas le mouvement de ces sommes. Voilà les arguments favorisant l'établissement d'une coassurance à partir du premier dollar de dépôt.

Pour ma part je m'y oppose assez fortement parce que ce sur quoi les gens comptent... nos constatations à la lumière de ce qui s'est produit dans des institutions, c'est qu'il y a une certaine irresponsabilité de la part des gens qui recherchent le meilleur rendement, qu'il s'agisse d'un huitième ou d'un quart de un pour cent supplémentaire, sans tenir compte de la qualité de l'institution.

Cela revient à dire essentiellement que les gens ne comptent pas sur l'assurance-dépôt. Ils se fient plutôt à la stabilité du système. Par exemple dans le cas d'une personne âgée qui a quelques économies et qui fait ses dépôts ou ses transactions bancaires à l'institution du coin parce que l'établissement est à distance de marche et qu'elle se situe à côté de l'épicerie, ces personnes devraient pouvoir se fier à la qualité de cette institution. Elles ne devraient pas avoir à comparer les taux d'intérêt et la qualité des institutions. C'est à nous qui sommes responsables de la politique publique de nous assurer le mieux possible que ces personnes peuvent en toute sécurité faire leurs dépôts au coin de leur rue. Voilà pourquoi j'ai immédiatement rejeté les propositions relatives à la coassurance à partir du premier dollar de dépôt.

**M. Warner:** Très bien. Merci.

**Le président:** Permettez-moi d'interrompre la discussion un instant et de vous faire part du cinquième rapport du Sous-comité sur l'ordre du jour et la procédure, rapport que je vous demanderai d'approuver. Je vais en donner lecture.

Votre Sous-comité s'est réuni le mercredi 26 juin 1985 pour discuter des travaux futurs du Comité. Tenant compte de son ordre de renvoi daté du 18 avril et des 17 et 26 juin 1985, votre Sous-comité a accepté de recommander ce qui suit: que le Comité se réunisse le mardi 9 et le mercredi 10 juillet, 1985, de 10 heures à 22 heures, et le jeudi 11 juillet 1985, de 10

## [Text]

11, 1985 from 10 a.m. to 4 p.m. to hear witnesses scheduled by the Clerk of the Committee, in consultation with the Chairman; that the committee hold public hearings on Tuesday, Wednesday and Thursday, September 3, 4, and 5, 1985, in Vancouver, Calgary and Winnipeg respectively, and on September 30, 1985, in Halifax, and that the necessary staff do accompany the committee.

In relation to the Committee's consideration of the Report of the Federal Business Development Bank for the fiscal year ending March 31, 1984, your subcommittee agreed to recommend that the committee defer to a later date its consideration of a draft report to the House. Respectfully submitted.

Any discussion by committee members? Yes, Mr. Warner.

**Mr. Warner:** Mr. Chairman, I am wondering why the steering committee has decided to defer the final report on the Federal Business Development Bank, considering that the committee had pretty well put this report together some time ago and was prepared, at that time, to have the report issued.

**The Chairman:** The committee had representations from the Liberal representative and from the New Democratic representative on the steering committee, Mr. Riis and Miss Nicholson, that they would be very much opposed to us proceeding with the report unless we were to bring the report up to date.

Our consideration essentially was completed in February and they felt, therefore, the matter should be left *sine die*, not proceeded with.

**Mr. Dorin:** Mr. Chairman, if I remember correctly, the only reason we did not proceed with the report was that essentially it was finalized, but we wanted to give the Minister one final chance to appear. Quite frankly, I do not think that, even though it might be somewhat time-dated, we can review it again—the current annual report—if we chose to do so.

• 1025

I think our findings that we found at that time are probably still valid. So I do not particularly agree. I just want to make that point known, although I am not going to take it any further than that.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**M. Lanthier:** Est-ce que le ministre responsable de la Banque fédérale de développement a effectivement vu ce rapport? La dernière fois que nous avons siégé n'avions-nous pas conclu que le ministre regarderait ce rapport et qu'il reviendrait ensuite devant le Comité? Est-ce cela?

**The Chairman:** The fact of the matter is that the Minister has had the draft report for some considerable period of time. He knows our feelings. Members of the committee have had the report. They essentially agreed to most of the recommendations. The report was completed, the work was completed in February. There was some thought that perhaps some things might have changed with respect to the Federal Business

## [Translation]

heures à 16 heures, pour entendre les témoins invités par le greffier du Comité, en consultation avec le président; que le Comité tienne des séances publiques les mardi 3, mercredi 4 et jeudi 5 septembre 1985, à Vancouver, Calgary et Winnipeg respectivement, de même que le 30 septembre 1985 à Halifax, et que le personnel nécessaire accompagne le Comité.

En ce qui a trait à l'étude par le Comité du rapport de la Banque fédérale de développement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1984, votre Sous-comité s'est entendu pour recommander que le Comité renvoie à une date ultérieure l'étude de l'ébauche de rapport à la Chambre. Respectueusement soumis.

Y a-t-il des questions? Oui, monsieur Warner.

**M. Warner:** Monsieur le président, je me demande pourquoi le Comité directeur a décidé de renvoyer à une date ultérieure le rapport final sur la Banque fédérale de développement, vu que le Comité avait presque terminé la préparation de ce rapport il y a un certain temps et que les membres étaient alors disposés à rendre le rapport public.

**Le président:** Le Comité a entendu les observations des représentants du Parti libéral et du Nouveau parti démocratique au sein du Comité directeur, à savoir M. Riis et M<sup>lle</sup> Nicholson; ces derniers s'opposent à ce que nous déposions ce rapport à moins que nous n'en fassions une remise à jour.

Nous avons terminé nos travaux sur cette question en février et par conséquent, ils sont d'avis que la question devrait être remise *sine die*.

**M. Dorin:** Si je me souviens bien, monsieur le président, la seule raison pour laquelle nous n'avons pas déposé ce rapport lorsqu'il a été terminé, c'est que nous voulions donner au ministre une dernière possibilité de comparaître. Même si le rapport est un peu vieilli, je ne pense franchement pas que nous puissions en faire une révision—il s'agit du rapport annuel courant—même si nous voulions le faire.

Je pense que nos conclusions d'alors sont probablement encore valables. Je ne suis donc pas d'accord. Je voulais tout simplement faire connaître mon opinion, quoi que je n'aie pas l'intention d'aller plus loin.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** Did the Minister responsible for the Federal Business Development Bank really see this report? At our last sitting, had we not concluded that the Minister would examine this report and would come back before the committee? Is that right?

**Le président:** Le fait est que le ministre a reçu une ébauche de rapport depuis assez longtemps. Il sait ce que nous pensons. Les membres du Comité ont reçu le rapport. Ils ont accepté l'essentiel des recommandations. Le rapport a été terminé en février. Certains croient que des choses ont pu changer à la Banque fédérale de développement, et ce sans que nous ayons déposé notre rapport. Soulignons que ce rapport est de plus en



## [Texte]

Development Bank without our report. I might point out that the report is essentially getting stale-dated now in the sense that the year ending March 31, 1984 has been superseded by March 31, 1985. So really I am in the hands of the committee, but the recommendation of your subcommittee was that the matter be deferred to a later date.

**Mr. Dorin:** The fact of the matter is that it seems to me that it is an abuse of the time of the members of the committee to go through an exercise of holding a whole bunch of meetings and writing a report only to have it disappear in our desks somewhere. We cannot even file it. So I just think the . . .

**The Chairman:** Would you like to make a motion?

**Mr. Dorin:** Yes, I guess maybe I would. Maybe I will make a motion that the . . .

**The Chairman:** Would you like to move that the subcommittee report be rejected or amended in the following terms?

**Mr. Dorin:** In the following terms and that we . . .

**The Chairman:** Suppose we give you a copy of it and then you can sort of organize an amendment.

**Mr. Dorin:** Sure, I will make the motion then if you have one available.

**The Chairman:** I do not have one. It is up to you to make the motion.

**Mr. Dorin:** I will make the motion.

Mr. Chairman, can we save this maybe until towards the end of the meeting and I will bring it up at that point? I will draft a motion along the way.

**The Chairman:** I want to point out to you that you need a quorum to pass a motion.

**Mr. Dorin:** Do we have a quorum at this point?

**The Chairman:** We have a quorum at this point.

**Mr. Dorin:** Well, Mr. Chairman, I would like to make a motion that we proceed with reporting the report that has been drafted.

**The Chairman:** Well, what do you want to say?

**Mr. Dorin:** I think we had . . .

**The Chairman:** Do you want to change the thing, that your committee . . .

**Mr. Dorin:** Let us put it this way: I would like to have the subcommittee reconsider that item and place it on the agenda of the full committee at the earliest possible date so we could determine once and for all whether it should be reported or not in full committee.

**The Chairman:** Why do you not just say so? Why do you not say that the report be made to the House?

**Mr. Lanthier:** No, no.

**The Chairman:** If you want to say that then say it and we will get a vote on it.

**Mr. Dorin:** All right, well . . .

## [Traduction]

plus dépassé en ce sens que l'année financière se terminant le 31 mars 1984 a maintenant été remplacée par l'année financière se terminant le 31 mars 1985. Je m'en remets donc au Comité, mais votre sous-comité recommande que la question soit renvoyée à une date ultérieure.

**M. Dorin:** Il me semble que nous gaspillerions le temps des membres du Comité si nous tenions tous une série de réunions pour rédiger un rapport qui ensuite disparaîtra dans nos bureaux. Nous ne pouvons même pas le déposer. Je crois donc que . . .

**Le président:** Voudriez-vous présenter une motion?

**M. Dorin:** Oui, je pourrais faire cela. Je pourrais peut-être déposer une motion pour proposer que . . .

**Le président:** Voudriez-vous proposer que le rapport du Sous-comité soit rejeté ou modifié?

**M. Dorin:** Il faudrait le modifier comme suit . . .

**Le président:** Nous pourrions vous en donner un exemplaire et vous laisser le temps de préparer un amendement.

**M. Dorin:** Certainement. Je vais présenter la motion si vous en avez une toute prête.

**Le président:** Je n'en n'ai pas. C'est à vous de préparer une motion.

**M. Dorin:** Je vais présenter une motion.

Monsieur le président, nous pourrions peut-être attendre à la fin de la réunion et je soulèverai de nouveau la question à ce moment-là. Entre temps je préparerai le texte d'une motion.

**Le président:** Je voudrais vous rappeler que nous devons avoir le quorum pour adopter une motion.

**M. Dorin:** Avons-nous le quorum maintenant?

**Le président:** Oui.

**M. Dorin:** Eh bien, monsieur le président, je propose que nous déposions le rapport qui a déjà été préparé.

**Le président:** Eh bien, que voulez-vous en dire?

**M. Dorin:** À mon avis nous avons eu . . .

**Le président:** Voulez-vous modifier cette chose, que votre Comité . . .

**M. Dorin:** Disons ceci: je voudrais que le Sous-comité repense à cette affaire et mette la question à l'ordre du jour du Comité le plus tôt possible, afin que nous puissions déterminer une fois pour toutes si ce rapport devrait être déposé devant le comité plénier.

**Le président:** Pourquoi ne pas le dire, tout simplement? Pourquoi ne pas proposer que le rapport soit déposé à la Chambre?

**M. Lanthier:** Non, non.

**Le président:** Si c'est ce que vous voulez dire, alors allez-y et nous allons passer au vote.

**M. Dorin:** D'accord, eh bien . . .

[Text]

**Mr. de Jong:** I think the concern Mr. Riis had is that he had no objection to that as long as we were able to get the Minister and perhaps the officials of the bank in front of the committee before we finally make a decision on the report.

**The Chairman:** I want to point out to you that you have some difficulty here. The 1985 report has not been referred to us. I do not know whether it is going to be referred to us. It may be referred to another standing committee of this House in view of the fact that perhaps people in the government have a different view as to this body than the members of this committee have.

**Mr. Dorin:** My objective here, Mr. Chairman, is simply that we do not endorse the practice of preparing the report and going through all the procedures of preparing a report and all the meetings only not to report it. That is my objective. I am not concerned with this item in isolation per se.

**Mr. Lanthier:** Mr. Chairman, I could endorse or second that motion as said by my colleague here. I think it respects the opposition and I think it respects our review that the Minister should be . . .

**The Chairman:** Well, the Minister has already been before us.

**Mr. Lanthier:** He was here before, but he was not here after the report.

**The Chairman:** Yes, he has been. Yes, he was.

**Mr. Lanthier:** After the report?

• 1030

**The Chairman:** Yes, he was.

**Mr. Warner:** We have been through this waltz before, Mr. Chairman. I do not know if the clerk has it with him, but I would appreciate it if he would just review what went into this report, because I am sure six or eight hearings were devoted to this matter back in January. The Minister was in and out of here. I think there has been all the study required to make a report on the matter.

**The Chairman:** I am told by the clerk there were four public meetings, three in camera meetings; one of the in camera meetings was with the Minister after he had a copy of the final draft report. That was our last meeting on the issue.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** What more could possibly be required, Mr. Chairman?

**The Chairman:** It is in the hands of the committee. I just want to know what the committee wishes to do.

**Mr. Dorin:** I guess the motion I would make then is . . . what I would like to do at the next meeting of this committee is I would like to have the opportunity to bring the item up. I would like to give a notice of motion, I guess, that I will make a motion at the next meeting of the committee to table the

[Translation]

**M. de Jong:** Je pense que M. Riis n'y voyait pas d'objection, à la condition que le ministre et peut-être certains responsables de la banque puissent comparaître à nouveau devant le Comité avant que nous ne prenions une décision finale au sujet de ce rapport.

**Le président:** Je signale que vous avez quelques difficultés ici. Le rapport de 1985 ne nous a pas été renvoyé. Je ne sais pas s'il le sera. Il sera peut-être soumis à un autre comité permanent de cette Chambre, vu que le gouvernement a peut-être une opinion différente de cet organisme que les membres de notre Comité.

**M. Dorin:** Monsieur le président, mon objectif est simplement d'éviter que nous intériorisons la pratique selon laquelle on travaillerait à la préparation d'un rapport, avec toutes les réunions que cela représente, pour finalement ne pas le déposer. Voilà mon objectif. Je ne me préoccupe pas de la question comme telle.

**M. Lanthier:** Monsieur le président, je pourrais appuyer la motion qu'a présentée mon collègue. À mon avis cela respecte les désirs de l'Opposition de même que notre opinion selon laquelle les ministres devraient . . .

**Le président:** Le ministre a déjà comparu devant nous.

**M. Lanthier:** C'est vrai, mais ce n'était pas après le rapport.

**Le président:** Si, il y était.

**M. Lanthier:** Après le rapport?

**Le président:** Oui, il est venu.

**M. Warner:** Nous avons dansé cette danse auparavant, monsieur le président. Je ne sais pas si le greffier a l'information ici, mais j'apprécierais qu'il nous dise quelle séance nous avons consacrée à ce rapport, car je suis convaincu que nous avons consacré six à huit réunions à cette question en janvier. Le ministre est venu plusieurs fois. Je pense que nous avons fait tout ce qui était nécessaire pour nous permettre de faire rapport sur cette question.

**Le président:** Le greffier me dit que nous avons tenu quatre réunions publiques, en plus de trois réunions à huis clos; à l'une des réunions à huis clos le ministre a comparu après qu'il eut reçu une copie de l'ébauche finale du rapport. C'était notre dernière réunion sur cette question.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Que pourrions-nous faire de plus, monsieur le président?

**Le président:** Je m'en remets au Comité. Je désire simplement savoir ce que le Comité veut faire.

**M. Dorin:** La motion que je pourrais présenter . . . ce que je voudrais faire lors de la prochaine réunion de ce Comité, c'est de soulever cette question à nouveau. Je désire donc vous prévenir que lors de la prochaine réunion du Comité, je présenterai une motion favorisant le dépôt du rapport à la



[Texte]

report in the House. The reason I do that is to give the opposition members some opportunity . . .

**The Chairman:** Then you are prepared to accept the recommendation of the subcommittee that the matter be deferred to a later date; but as a member of this committee you are giving this committee notice that at the next meeting of this committee you will be making a motion that the report be referred to the House.

**Mr. Dorin:** Yes. A "later date" to me means whenever the next meeting of this committee is held.

**The Chairman:** There happens to be a meeting of this committee on July 9.

**Mr. Dorin:** Then I will make the motion at that time.

**The Chairman:** The clerk advises we do not need a formal notice for the motion, but I think you have made yourself clear.

Having heard this report of the subcommittee, is it the pleasure of this committee to adopt the motion?

Motion agreed to

**The Chairman:** Let us proceed.

I am sorry, Mrs. McDougall, we do occasionally have problems that have to be resolved. I was wondering if I could ask you a couple of questions. First of all, when we had the CDIC before us, they indicated they were borrowing some \$870 million at 0.25% over bank prime. Why would the Government of Canada allow the CDIC, which is essentially a creature of the Government of Canada now, since we guarantee every last nickel and dime of this borrowing, to borrow, and the Government of Canada to credit, at 0.25% over bank prime?

**Mrs. McDougall:** First of all, let me say for the record that we do not guarantee every single deposit; and certainly . . .

**The Chairman:** CDIC's borrowings are guaranteed.

**Mrs. McDougall:** Let me just make my point that . . . certainly in the case of Western Capital we did not pay anything over the insured deposits.

**The Chairman:** I think you are missing my question.

**Mrs. McDougall:** No. You said we guarantee everything, and I want it in the record that we do not.

**The Chairman:** No, you are mixing up my question. At the present time, on the CDIC statement, the CDIC itself is borrowing over \$800 million from private institutions across the country at 0.25% over bank prime. I want to know why the CDIC is borrowing money at 0.25% over bank prime with the Government of Canada's guarantee? Why does the Government of Canada have to pay 0.25% over commercial bank prime to borrow money?

[Traduction]

Chambre. Je procède ainsi pour donner aux membres de l'opposition la possibilité de . . .

**Le président:** Vous êtes donc disposé à accepter la recommandation du Sous-comité que la question soit reportée à une date ultérieure; cependant, en votre qualité de membre de ce Comité, vous nous prévenez que lors de la prochaine réunion vous présenterez une motion favorisant le dépôt du rapport à la Chambre.

**M. Dorin:** Exactement. Pour moi, «une date ultérieure» signifie la date à laquelle ce Comité tiendra sa prochaine réunion.

**Le président:** Le Comité se réunira de nouveau le 9 juillet.

**M. Dorin:** Je présenterai donc ma motion à ce moment-là.

**Le président:** Le greffier me dit à l'instant qu'il n'est pas nécessaire de présenter un avis formel de présentation d'une motion, mais je pense que vous avez bien expliqué ce que vous allez faire.

Vous avez entendu le rapport du Sous-comité. Le Comité est-il disposé à accepter la motion?

Motion adoptée

**Le président:** Poursuivons.

Je suis désolé, madame McDougall, mais nous avons occasionnellement des petits problèmes à résoudre. Je voudrais vous poser quelques questions. Tout d'abord, lors de leurs témoignages devant nous, les représentants de la SADC nous ont dit qu'ils empruntaient 870 millions de dollars à un taux de 0,25 p. 100 supérieur au taux préférentiel. Pourquoi le gouvernement du Canada permet-il à SADC d'emprunter à un taux supérieur de 0,25 p. 100 au taux préférentiel, alors qu'il s'agit essentiellement d'une créature du gouvernement fédéral puisque nous garantissons pleinement ces emprunts?

**Mme McDougall:** Tout d'abord, je dois préciser que nous ne garantissons pas tous les dépôts; il est certain que . . .

**Le président:** Les emprunts de la SADC sont garantis.

**Mme McDougall:** Laissez-moi présenter mon argument—il est certain que dans le cas de la *Western Capital*, nous n'avons pas payé au-delà des dépôts assurés.

**Le président:** Je pense que vous n'avez pas compris ma question.

**Mme McDougall:** Non. Vous avez dit que nous garantissons tout, et je veux bien préciser que ce n'est pas le cas.

**Le président:** Non, vous avez mal compris ma question. À l'heure actuelle, d'après les représentants de la SADC, cette société emprunte au-delà de 800 millions de dollars dans les institutions privées partout au pays à un taux supérieur de 0,25 p.100 au taux préférentiel. Je veux savoir pourquoi la SADC emprunte de l'argent à ce taux tout en bénéficiant de la garantie du gouvernement du Canada. Pourquoi le gouvernement du Canada doit-il payer 0,25 p.100 de plus que le taux préférentiel pour emprunter de l'argent?

[Text]

**Mrs. McDougall:** May I ask Gordon to answer that, Don? I do not really have an answer for you. He can explain the technicalities.

I apologize. I did misunderstand the question.

**Mr. Gordon King (Director General, Financial Sector, Policy Branch, Department of Finance):** Those rates are part of a set of agreements which were entered into between CDIC and the agents that were running down those corporations. They were part of a package which was advantageous to CDIC. You have picked out one particular part, and I can understand your concern with that part.

• 1035

**The Chairman:** Are you telling me that the arrangements to run down those corporations, which according to CDIC's own figures, and according to the Wyman Report, has been the most improvident agreement which we have ever entered into, demands that we continue to borrow at 0.25% over bank prime from these institutions, with a government guarantee?

**Mr. G. King:** I did not anticipate detailed questions on the CDIC's operation, so I do not have agreements and other things in front of me.

**The Chairman:** Fine.

**Mr. G. King:** My recollection is . . .

**The Chairman:** Would you look into that, because in my view, and I am sure it is shared by the majority of the members here, we have rarely seen such a display of financial incompetence: the Government of Canada paying rates that are above normal commercial rates for this kind of guarantee. Surely to goodness, the Government of Canada can borrow at considerably below bank prime.

**Mr. G. King:** We will look into that.

**The Chairman:** All right. Now, on the CDIC matter, how can we conceivably have such a thing as nontaxable preferred shares? Why would a corporation that essentially is heavily backed by the government, and is proposed to be a supervisory authority, in a sense, ever issue preferred shares, nontaxable? Presumably that is a way to ride the Income Tax Act for the benefit of financial institutions. What is the point of that? Is this a new gimmick, or . . . ?

**Mrs. McDougall:** I think that actually this proposal was very thoughtfully put together. You will have to ask the Wyman group, because it is their proposal.

As I understand it, there are two reasons they proposed it. First of all, we have to do something not only about increasing the revenue through higher premiums, but about the large deficit that is there. And we have to do this as rapidly as possible. So the proposal was designed for the institutions to put essentially equity or capital into CDIC, as opposed to income into it. That is why it was a preferred share issue. Once that deficit is run down, or the equivalent of the deficit is run down by revenues exceeding expenses over the next 10 years or

[Translation]

**Mme McDougall:** Don, puis-je demander à Gordon de répondre à cette question? Je n'ai pas vraiment de réponse. Lui pourra vous expliquer les subtilités techniques.

Je m'excuse, j'avais mal compris votre question.

**M. Gordon King (directeur général, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances):** Ces taux font partie d'un ensemble d'ententes conclues entre la SADC et les agents qui administraient ces sociétés. Ils faisaient partie d'un ensemble qui était avantageux pour la SADC. Vous avez relevé un aspect particulier, et je comprends votre inquiétude à ce sujet.

**Le président:** Voulez-vous dire que les dispositions en vue de la liquidation de ces sociétés, lesquelles, selon les propres chiffres de la SADC et selon le rapport Wyman, constituent les ententes les plus imprévoyantes que nous ayons jamais conclues, puisqu'on y stipule que nous devons continuer à emprunter à 0,25 p. 100 en sus du taux préférentiel dans ces institutions, avec une garantie gouvernementale?

**M. G. King:** Je n'avais pas prévu une question détaillée sur le fonctionnement de la SADC, et je n'ai pas ces ententes ni d'autres documents sous les yeux.

**Le président:** Parfait.

**M. G. King:** D'après mes souvenirs . . .

**Le président:** Voulez-vous faire des recherches, car à mon avis, et je suis persuadé que la majorité des députés ici présents partagent cette opinion, rarement nous avons été témoins d'une telle incompétence sur le plan financier. Le gouvernement du Canada pour ce genre de garanties paie des taux qui sont supérieurs aux taux commerciaux normaux. Il va de soi que le gouvernement du Canada peut emprunter à des taux considérablement inférieurs au taux préférentiel.

**M. G. King:** Nous ferons les recherches.

**Le président:** Très bien. Maintenant pour parler de la SADC, comment est-il possible d'avoir des actions privilégiées non imposables? Comment une société que le gouvernement finance en grande partie et qui est censée jouer un rôle de surveillance, d'une certaine façon, a-t-elle pu émettre des actions privilégiées non imposables? Je présume que c'est là une façon de permettre aux institutions financières de profiter des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu. À quoi cela sert-il? Est-ce une nouvelle combine, ou . . .

**Mme McDougall:** En réalité, je crois que cette disposition a été conçue après mûre réflexion. Il vous faudra poser la question au groupe Wyman, puisque c'est leur proposition.

D'après ce que j'ai compris, le groupe l'a proposée pour deux raisons. Tout d'abord, il nous faut non seulement augmenter nos revenus par des primes plus élevées, mais il nous faut également faire quelque chose au sujet du déficit considérable. En outre, il nous faut faire quelque chose le plus rapidement possible. Donc, la proposition a été conçue afin que les institutions confient un actif ou du capital à la SADC, plutôt que d'y déposer du revenu. C'est pourquoi nous avons émis des actions privilégiées. Une fois le déficit réduit, ou l'équivalent



[Texte]

something, those shares will then be redeemable. So it is a way of putting capital into the CDIC for the duration of the period that the deficit exists, until that balances up again.

The reason it was proposed that it be nontaxable was essentially a way of acknowledging that there is a government responsibility in this as well. Some of the institutions have argued that part of the problem with the CDIC—there are two problems with the CDIC. One problem has been the quality of the supervision, which essentially relates to the legislation that the supervisors work under. I am not looking for anybody to hang on this topic. However, there is a government responsibility as well, and by making this tax free or forgoing those tax revenues, that is a way the government accepts its financial responsibility as well.

Now, perhaps you could do it differently. Perhaps you could still have the preferred issue and ask the government to put up money for some of the preferred shares—I do not know. I am not sure whether legally you could do that, but it was designed that way. The institutions would participate, but there would be a loss to the government as well. The better administered the CDIC is in future, the sooner you get over the hump and out the other end.

But I would certainly ask the Wyman group about that, because that is their proposal.

• 1040

**The Chairman:** We had CDIC here the other day, Madam Minister, and they apparently have hired outside tax consultants to analyse their taxable position. I was wondering, now that you have your departmental officials here, why you have allowed the CDIC to hire outside tax consultants and have not used the officials of the Department of Finance to do the tax consulting for the CDIC, since the CDIC is essentially a creature of your department. I just wonder why we are employing outside tax consultants at huge expense when we have all the tax consultants known to man living in Place Bell Tower.

**Mrs. McDougall:** Let me make a couple of points. First of all, I am not sure that the Department of Finance, for all its resources, is in a position to provide tax advice constantly to...

**The Chairman:** To government?

**Mrs. McDougall:**—just a minute—to Crown corporations, and I think there is potentially a conflict there. That is number one.

Number two, as the Minister responsible for the CDIC I am essentially responsible for the policy relating to CDIC and I do not get involved in their day-to-day operations. Although I am a little more involved in it than I probably had intended to be in the beginning, I do not get involved in every decision they make, nor should I.

[Traduction]

de celui-ci réduit grâce aux revenus qui dépasseront les dépenses au cours des dix prochaines années, on pourra alors racheter ces actions. C'est une façon de verser du capital à la SADC pendant la période du déficit, jusqu'à ce que les livres s'équilibrent de nouveau.

S'il a été proposé que les actions soient non imposables, c'est essentiellement afin de reconnaître que le gouvernement a une part de responsabilité dans cette affaire aussi. Certaines institutions ont fait valoir qu'en partie le problème avec la SADC... en fait il y a deux problèmes. Il y a la qualité de la surveillance, laquelle découle essentiellement de la loi régissant les superviseurs. Je ne cherche à rendre personne responsable. Toutefois, le gouvernement a sa part de responsabilité et c'est une façon d'assumer cette responsabilité financière que de ne pas prélever d'impôts ou de se passer de ces recettes fiscales.

Nous aurions peut-être pu procéder différemment. On pourrait peut-être avoir des actions privilégiées et demander au gouvernement d'en financer une partie—je ne sais pas. Je ne sais pas si sur le plan juridique, c'est possible, mais c'est ainsi que la chose a été conçue. Les institutions participent, mais le gouvernement accuse également une perte. À l'avenir, mieux la SADC sera administrée, plus rapidement on surmontera ces difficultés et plus rapidement on s'en tirera.

Quoi qu'il en soit, j'interrogerais certainement le groupe Wyman à ce sujet, car c'est sa proposition.

**Le président:** La SADC a comparu l'autre jour, madame la ministre, et apparemment, la société aurait embauché des consultants fiscaux afin d'analyser sa position fiscale. Je me demandais, puisque les fonctionnaires de votre ministère sont ici, pourquoi vous avez permis à la SADC d'embaucher des consultants d'ailleurs, et pourquoi vous n'avez pas demandé aux fonctionnaires du ministère des Finances de conseiller la SADC en matière fiscale, puisque essentiellement cette dernière est une créature de votre ministère. Je me demande tout simplement pourquoi nous faisons appel à des consultants de l'extérieur, à grands frais, lorsque nous avons tous les consultants fiscaux de l'univers à la Place Bell Canada.

**Mme McDougall:** Permettez-moi de faire valoir quelques points. Tout d'abord, je ne suis pas persuadée que le ministère des Finances, malgré toutes ses ressources, soit en mesure de donner constamment les avis fiscaux aux...

**Le président:** Au gouvernement?

**Mme McDougall:** ... un instant—aux sociétés de la Couronne, et à mon avis, il pourrait y avoir là conflit. Voilà un premier point.

Deuxièmement, à titre de ministre responsable de la SADC, je suis essentiellement responsable de formuler la politique de cette société, et je ne m'intéresse donc pas à son fonctionnement au jour le jour. Bien que j'y regarde probablement de plus près que j'avais prévu au départ, je ne m'intéresse pas à chaque décision prise, et d'ailleurs il ne convient pas que je le fasse.

[Text]

Gordon will expand on that.

**Mr. G. King:** I think it is a question of the role, the interaction between the Department of Finance. I recognize that the people in our tax policy section are indeed expert in the tax system, but, as you know, there are an awful lot of Crown corporations and I guess in a sense you then would end up with a kind of hidden cost if they started providing a lot of tax advice to a lot of Crown corporations. If work needs to be done on tax issues, the need for it should be quite clear and it probably should show up in the expenses of the Crown corporation and be accounted for properly.

**The Chairman:** Of course the CDIC is losing money hand over fist, yet according to the CDIC statement they are paying corporate tax. That would seem to me to be a rather strange way of operating a corporation that is designed to ensure deposits as a social policy matter. Did you have any explanation of that?

**Mr. John Sargent (Assistant Deputy Minister, Financial Sector, Policy Branch, Department of Finance):** Mr. Chairman, that particular issue is one of the points that was met in the changes proposed for the tax treatment of deposit insurance in the technical bill that was tabled a week or so prior to the budget.

That was recognized as an unanticipated result of the preceding tax regime that should be remedied and it has been for the future.

**Mr. Dorin:** Were you asked in fact why we are making a rule for deposit corporations? Was there more than once so . . . ? I would like maybe just to bootleg in on this one though.

**The Chairman:** We passed that. We completed our consideration of those items.

**Mr. Dorin:** It just seems to me, going on what the chairman has said here, that the Canada Deposit Insurance Corporation is not your normal commercial Crown corporation, but is in fact a non-profit institution.

If I remember correctly, in the earlier years when they were building up surpluses they actually gave rebates on premiums. They had the power to do that. In other words, they are not a commercial entity with any objective to make a profit and I think the whole matter of taxation and CDIC—I would agree with the chairman—seems very strange and even that we should consider it and even to the extent that we should be talking about preferred shares. This is not a commercial entity but a non-profit entity and preferred shares imply somehow . . . Shares normally seek a greater return than borrowing. Preferred shares presumably would pay some kind of a premium interest rate over and above borrowing and I am just wondering why we would be considering anything like that at all.

[Translation]

Gordon vous en dira plus long à ce sujet.

**M. G. King:** Je crois que c'est une question de rôle, cette interaction avec le ministère des Finances. Je reconnais que le personnel de notre section de politique fiscale est bel et bien spécialisé en fiscalité, mais comme vous le savez, il y a un grand nombre de sociétés de la Couronne et je suppose qu'en un sens, on se retrouverait avec des coûts cachés, si ce personnel commençait à donner des conseils en fiscalité à un grand nombre de sociétés de la Couronne. S'il y a des recherches à faire sur des questions fiscales, il faut que ce soit très clairement nécessaire et il faudrait probablement que cette dépense figure, bien comptabilisée, dans le bilan financier de la société de la Couronne.

**Le président:** Manifestement la SADC perd de l'argent comme un panier percé, et pourtant, selon l'état financier de la société, celle-ci verse des impôts. Il me semble que c'est une façon assez bizarre de procéder pour une société conçue pour garantir les dépôts, par politique sociale. Pouvez-vous nous l'expliquer?

**M. John Sargent (sous-ministre adjoint, Secteur des finances, direction de la politique, ministère des Finances):** Monsieur le président, nous avons tenté de trouver une solution à cet aspect particulier en proposant des modifications au traitement fiscal de l'assurance-dépôt par le truchement d'un projet de loi technique déposé environ une semaine avant le budget.

On s'est rendu compte qu'il s'agissait là d'un résultat du régime fiscal précédent que nous n'avions pas prévu et auquel il fallait remédier, ce que nous avons fait pour l'avenir.

**M. Dorin:** Vous a-t-on demandé pourquoi en fait on formulait un règlement visant les sociétés de dépôts? Est-ce arrivé plus d'une fois . . . ?

**Le président:** Nous avons terminé notre étude de ces aspects.

**M. Dorin:** Il me semble, suite à ce que vient de dire le président, que la Société d'assurance-dépôts du Canada n'est pas une société de la Couronne commerciale et normale, mais en fait qu'il s'agit d'une institution à but non lucratif.

Si j'ai bonne mémoire, les premières années, alors que la société accumulait un excédent, elle donnait en fait des escomptes sur les primes. Elle avait le pouvoir de le faire. En d'autres termes, elle ne constitue pas une entreprise commerciale avec pour objet de réaliser des bénéfices, et je crois que toute la question de la fiscalité à la SADC—je suis du même avis que le président—me semble très bizarre, tout comme il me paraît étrange qu'on y ait même songé et qu'il soit même question d'actions privilégiées. Il ne s'agit pas d'une entreprise commerciale, mais d'une entreprise à but non lucratif, or les actions privilégiées sous-entendent, je ne sais trop . . . On recherche normalement un rendement plus élevé par des actions que par un emprunt. On peut présumer que les actions privilégiées rapportent un taux d'intérêt préférentiel en sus du taux normal et je me demande simplement pourquoi on a même songé à quelque chose du genre.



[Texte]

**Mrs. McDougall:** As I am trying to explain, it is not my proposal.

• 1045

**Mr. Dorin:** No, I understand that.

**Mrs. McDougall:** Gordon has it in front of him. There is a declining value to this. The CDIC is an odd instrument in that most Crown corporations have a different kind of responsibility to the government and this one is funded by the participating institutions. I would not describe it as a non-profit corporation, but nor would I describe it as a corporation designed to make a profit. In terms of the return of premiums, I think that is something which is quite legitimate. To oversimplify it a bit, I guess it is similar to to a mutual insurance company where you have a participating policy and you get paid a dividend, or the premium level goes down if you have a good actuarial experience. It does not quite fit that model either; but I think probably in the years they have surpluses, if those surpluses are beyond their foreseeable actuarial requirements—although it is not actuarial either—it is quite legitimate to do a refund of premiums. There is no history indicating that the CDIC should be building up large surpluses for which the institutions are paying.

That was long before my time but I would not fault them too much for that. Then, the way the problems arose . . . there were a lot of them and a lot of them very quickly.

**Mr. Dorin:** I am not faulting them for rebating premiums, but that seems to me to back up the argument that they are essentially, as I describe them, not for profit. If they were attempting to generate the greatest profit and therefore perhaps would be in a tax paying position, they would not be rebating premiums. This is the reason I used that. I am not faulting them for doing that.

**Mrs. McDougall:** Gordon, do you want to add to that at all?

**Mr. G. King:** As the Minister said, this recommendation is of the Wyman Committee and probably the best group with whom to discuss the merits of the proposal is representatives of that group. Just as a point of information, though, on page 45 of the Wyman report it discusses the scheme. It says that one aspect of these shares which would distinguish them from most dead instruments is if the net worth of the value of CDIC is to decline; then the value of those preferred shares would be written down.

So there is an element of risk associated with these shares which would distinguish them, to some extent, from a typical debt instrument.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** Madam Minister . . .

**Mrs. McDougall:** Mr. Chairman, can I just add one thing that Mr. Sargent has reminded me of? One of the things at issue, which comes out of the Wyman Report and which I certainly would be interested in the committee's views on over

[Traduction]

**Mme McDougall:** Comme j'ai essayé de vous le dire, ce n'est pas ma proposition.

**M. Dorin:** Non, je comprends.

**Mme McDougall:** Gordon l'a sous les yeux. La valeur diminue. La SADC constitue un instrument particulier en ce sens que sa responsabilité diffère de celle de la plupart des autres sociétés de la Couronne, à l'égard du gouvernement, et qu'en outre elle est financée par les institutions membres. Je ne dirais pas qu'il s'agit d'une société à but non lucratif, mais je n'irais pas jusqu'à dire non plus qu'il s'agit d'une société conçue pour réaliser des bénéfices. Quant à l'escompte sur les primes, je crois que c'est tout à fait légitime. C'est peut-être trop simplifier, mais je suppose que c'est semblable à ce que font les compagnies d'assurance mutuelle lorsqu'elles versent un dividende aux détenteurs de polices de participation ou lorsqu'elles réduisent les primes si, en termes actuariels, vous êtes un bon risque. Ce n'est pas tout à fait la même chose non plus; toutefois il est probable que les années où il y a des surplus, si ceux-ci dépassent les besoins actuariels prévisibles—bien que ce ne soit pas non plus actuariel—it est tout à fait légitime d'offrir un remboursement de primes. Les antécédents de la SADC ne nous portent pas à croire qu'elle devrait accumuler des surplus importants aux dépens des institutions.

C'est bien avant mon temps, mais je ne leur en tiendrai pas rigueur. Maintenant quant la façon dont se sont présentés les problèmes . . . il y en a eu beaucoup, et ce très rapidement.

**M. Dorin:** Je ne lui tiens pas rigueur parce qu'elle escompte des primes, mais cela me semble démontrer qu'essentiellement la SADC, comme je l'ai dit, ne vise pas à réaliser des bénéfices. Si elle tentait de réaliser le plus de bénéfices possible, alors peut-être serait-elle dans une situation où il lui faut verser des impôts, mais elle n'escompterait pas les primes. C'est pourquoi j'ai utilisé cet exemple. Je ne lui en tiens pas rigueur.

**Mme McDougall:** Gordon, voudriez-vous ajouter quelque chose?

**M. G. King:** Comme l'a dit le ministre, c'est le comité Wyman qui a présenté cette recommandation et c'est probablement avec les représentants de ce groupe qu'il conviendrait le mieux d'en discuter les mérites. À titre d'information, il en est question à la page 45 du rapport Wyman. On y dit en effet qu'un aspect qui distingue ces actions de la plupart des titres d'emprunt, c'est le fait que si la valeur nette de la SADC diminuait, alors la valeur des actions privilégiées se trouverait rabaisée.

Il y a donc un élément de risque qui distingue ces actions, jusqu'à un certain point, d'une titre d'emprunt typique.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Madame la ministre . . .

**Mme McDougall:** Monsieur le président, puis-je ajouter simplement une chose que vient de me rappeler M. Sargent? L'une des questions à l'étude qui ressort du rapport Wyman et au sujet de laquelle je serais très heureuse de connaître les

[Text]

time, concerns the degree of independence of the CDIC. The Wyman Report suggests that it should be totally independent of the government and I hope that when you are considering this, you will take that degree of independence into account. I am asking it as a question. The one area of concern I would have around that aspect is the accountability in that the CDIC, however independent it may be, is an instrument of public policy. I, as a Minister, would like to feel that the corporation continues to be accountable to me and I would accept that public responsibility on its behalf. This is something at issue which should be considered by the committee.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** Previously today, you pointed out that not all deposits have been guaranteed and paid out, although some have. Would you not feel that the people who have not been fully paid out feel somehow cheated? Somehow depositors above the \$60,000 insured in some institutions have been paid out and yet others, in other institutions, have not been. Is there a criteria that determines who is paid out and who is not?

• 1050

**Mrs. McDougall:** First of all, there is a legislated responsibility on the part of the CDIC in whether they enter into an agency agreement and can therefore pay off depositors above and beyond the insured limit. They have to make that decision on the basis of which is the least costly to the CDIC.

About any government involvement having an impact on those decisions, I have certainly attempted to establish some criteria on who gets paid and who does not.

I might say as well that uninsured depositors can get paid off over time, depending on the liquidation of the assets. It may or may not happen, but that is not necessarily the responsibility of the government. When we paid off the uninsured depositors in Pioneer, for example—and we might as well have this in the committee record as well as in the House record—my concern was for people who had been uninformed about their insurance. The criterion I established had to do, first of all, with people who were totally uninsured and totally confused, full stop. I would never, under any circumstances, have gone any further than that. So certainly under my ministry, and following along the policy in the past, because there have been . . . and I also made it very clear that it was a government responsibility and not a CDIC responsibility.

Going back over the past, when CDIC was faced with those potential failures in 1983, they made a decision around what kind of return they would get on the liquidation and so on. As it turned out, it was not very realistic. But I am not sure anybody could quite foresee . . . this was unprecedented. So their ability to predict that was maybe not as good as it could have been. That has to do with maybe a lack of experience in

[Translation]

opinions des membres du Comité, plus tard, c'est le degré d'indépendance de la SADC. Dans le rapport Wyman, il est suggéré que la SADC doit être complètement autonome par rapport au gouvernement et j'espère que lorsque vous étudierez cet aspect, vous tiendrez compte de cette suggestion. En fait je vous pose la question. Je me préoccupe notamment de l'imputabilité, en ce sens que la SADC, quel que soit son niveau d'autonomie, demeure un instrument de politique publique. Comme ministre, j'aimerais avoir l'impression que la Société continue à me faire rapport et je suis disposée à accepter cette responsabilité publique. C'est là un aspect litigieux que le Comité devrait étudier.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Plus tôt aujourd'hui, vous avez souligné que tous les dépôts n'avaient pas été garantis et remboursés, bien que certains l'aient été. Ne pensez-vous pas que ceux qui n'ont pas reçu un remboursement complet peuvent avoir l'impression d'avoir été trichés? Certains déposants qui avaient plus que les 60,000\$ assurables, dans certaines institutions, ont été remboursés, alors que d'autres, dans d'autres institutions, ne l'ont pas été. Existe-t-il un critère qui vous permet de fixer qui sera remboursé et qui ne le sera pas?

**Mme McDougall:** Tout d'abord, la SADC détient la responsabilité, en vertu de la Loi, de décider si elle conclut un accord de représentation et d'exploitation de façon à pouvoir rembourser aux déposants plus que la limite assurable. La SADC doit prendre sa décision en recherchant ce qui lui coûtera le moins cher.

Quant à l'effet d'une éventuelle participation du gouvernement sur ces décisions, j'ai certainement essayé d'établir des critères pour déterminer qui sera remboursé et qui ne le sera pas.

Je me permets d'ajouter également que les dépôts non assurés peuvent être remboursés, plus tard, selon les montants recueillis à la liquidation des actifs. C'est possible. Quoi qu'il en soit, cette responsabilité n'incombe pas nécessairement au gouvernement. Lorsque nous avons remboursé les déposants sans assurance de Pioneer par exemple—autant le consigner au procès-verbal du Comité comme c'est consigné au *Hansard*—je m'inquiétais de ceux qu'on avait mal renseignés sur leurs assurances. Les critères que j'ai établis visent tout d'abord ceux qui n'avaient pas la moindre assurance, et qui étaient vraiment complètement perdus. Jamais, en aucune circonstance, n'aurais-je accepté d'aller plus loin. Il est donc certain que sous ma gouverne, en respectant la politique instaurée par le passé, parce qu'il y avait . . . Et j'ai également précisé très clairement que cette responsabilité était celle du gouvernement et non pas de la SADC.

Si l'on remonte en arrière, lorsque la SADC a vu l'éventualité de ces faillites en 1983, elle a pris une décision sur le genre de revenu qu'elle pouvait tirer de la liquidation, etc. Or, il s'est avéré que ses prédictions n'étaient pas très réalistes. Mais je ne suis pas certaine que quelqu'un aurait pu prévoir . . . C'était sans précédent. Donc la capacité de la Société à prédire les événements n'a peut-être pas été tout à fait à la hauteur.



## [Texte]

this kind of situation; I do not know. There certainly has been a history, and will continue to be, that not everybody is going to get paid off.

**Mr. de Jong:** That still bothers me, because I think it is confusing for people out there to read all the signals, to determine why some did and some did not. Certainly the circumstances are all quite different. It seems to me that since it has occurred in some cases and not in others, you have a responsibility to provide that to everybody until and unless you come out with a very clear statement and very clear criteria, so that everybody understands what the rules of the game really are.

**Mrs. McDougall:** The CDIC was instructed in this connection to follow through with every institution and make sure every depositor knows what is insured and what is not. This was not a one-step event. They are in the process of doing that now.

All these things are very important, and I think the rules do have to be clear. But we have a responsibility at a number of levels in this, and I think the \$60,000 limit, except in the case where people have been, for whatever reason, if not misled, then certainly confused... a line has to be drawn. I have drawn it, and I take the responsibility for it.

**Mr. de Jong:** I am still not convinced people out there see it as a very clear line. They are now going to have to think as well in terms of whether if the financial institution they are investing money in should fall on hard times... what the feasibility or possibility of an agency agreement will be for that institution. Those are not clear lines either.

• 1055

**Mrs. McDougall:** Well, what it...

**Mr. de Jong:** It seems to me that line is still a pretty fuzzy line.

**Mrs. McDougall:** I do not think the line is fuzzy. I think the concept is one that people do not think about, but it exists, and does in any liquidation; that is, people are insured to a \$60,000 limit, and beyond that it depends on the ability of the liquidator to get a return on the assets. The judgment that is made in the CDIC around whether that return will be adequate or not to pay 10¢ on the dollar or 100¢ on the dollar—and that is a judgment—the rule is that there is \$60,000 worth of insurance, and above that it depends on whether it is the CDIC that makes the judgment or down the road when the liquidator has actually sold it. It is still over \$60,000 and there is no guarantee. That is clear; that has been clear from the beginning.

**Mr. de Jong:** Okay, I understand that. Let me just go on to another topic, a general one. What do you see as the bottom line of your green paper? Is it to help the consumer? Is it to engender greater efficiencies? Who, in the end, do you see as the major beneficiaries for setting up the new financial institution?

## [Traduction]

C'était peut-être à la suite d'un manque d'expérience dans ce genre de situation; je ne sais pas. Il est arrivé par le passé que tous ne soient pas remboursés, et cela va continuer.

**M. de Jong:** Cela continue à m'inquiéter, car je crois qu'il est difficile pour le public de comprendre tout ce qui s'est passé et de voir pourquoi certains ont été remboursés et certains ne l'ont pas été. Manifestement, les circonstances sont toutes très différentes. Il me semble que puisque vous avez remboursé dans certains cas mais non dans d'autres, vous avez la responsabilité d'aider tout le monde tant que vous n'aurez pas énoncé très clairement des critères très précis de façon à ce que tous comprennent quelles sont vraiment les règles du jeu.

**Mme McDougall:** La SADC a reçu l'ordre, dans ce contexte, de s'assurer que dans le cas de chaque institution, chaque déposant sait ce qui est assuré et ce qui ne l'est pas. Ce n'est pas une mesure unique. Cela se fait actuellement.

Tous ces éléments sont très importants, et je crois qu'il faut que les règlements soient clairs. Quoi qu'il en soit, notre responsabilité se situe à plusieurs niveaux, et je crois que la limite de 60,000\$, sauf dans le cas de ceux qui pour quelque raison que ce soit, ont été sinon induits en erreur, du moins très mal renseignés... Il faut fixer une limite. Je l'ai fait, et j'en assume la responsabilité.

**M. de Jong:** Je ne suis toujours pas persuadé que le public voit les choses très clairement. Ils vont maintenant devoir se demander ce qui arrivera si l'institution financière où ils ont investi leur argent devait connaître des difficultés... est-il probable ou possible de conclure un accord de représentation et d'exploitation avec cette institution. Il n'y a rien de clair à ce sujet non plus.

**Mme McDougall:** Eh bien, ce que...

**M. de Jong:** Il me semble que la démarcation est encore assez vague.

**Mme McDougall:** Je ne crois pas que ce soit vague. Je crois que le concept existe, dans toute liquidation, mais que les gens n'y réfléchissent pas; c'est-à-dire que les gens sont assurés jusqu'à concurrence de 60,000\$, et ensuite, cela dépend du liquidateur, est-ce qu'il réussit à obtenir quelque chose pour les actifs. La SADC doit décider si le remboursement sera adéquat, permettant de rembourser 10c. au dollar ou 100c. au dollar—mais c'est une question de jugement—et le règlement veut que les premiers 60,000\$ soient assurés, et qu'ensuite, cela dépende de la décision que prendra la SADC ou de ce qu'il restera après la liquidation. C'est donc en sus de 60,000\$, et il n'y a aucune garantie. C'est clair; cela l'a toujours été.

**M. de Jong:** Très bien. Je le comprends. Permettez-moi de passer à un autre sujet, un sujet général. Quel est le principe fondamental de votre Livre vert? Est-ce d'aider le consommateur? Est-ce de promouvoir plus d'efficacité? Qui en dernière analyse va le plus profiter de la création d'une nouvelle institution financière?

[Text]

**Mrs. McDougall:** I think ultimately the consumer of financial services, whether that is a depositor or a borrower, business people who are exporters. I think we are looking at it from the point of view of what will best serve the interests of both the individual and the economic merits of the business community. Flexibility and competition are good for those people, can provide them with better service and maybe more individualized products. I do not want in any sense to decide what those products are. I think that is between the borrower and the lender.

**Mr. de Jong:** From your consultation and experience, do you feel there is a need and a demand out there for these new financial services to the consumer as you envisage them?

**Mrs. McDougall:** I think there is always a need for new services for the consumer. I think there is always a need to provide the kind of framework whereby the participants in any commercial transaction can decide what the aspects of that transaction should be. If we build in a lot of rigidities we are meeting the needs of the past and not the needs of the future, if I may be political and succinct. We are not trying to decide what those services should be. We are trying to provide a framework whereby the institutions will compete with each other in a positive way for the consumer.

**Mr. de Jong:** Okay. I note, for example, in the April 27, 1985 article in *The Financial Post* that Mr. Hal Jackman had a considerable input into the green paper. I understand he is both chairman and president of Trillium Corporation, Power Financial Corporation, Crown Financial Corporation and the ENL Financial Corporation, which would be the types of institutions that would stand to benefit the most out of the implementation of the green paper.

**Mrs. McDougall:** May I comment on that?

**Mr. de Jong:** Yes.

**Mrs. McDougall:** You obviously have not been reading the press since, where he has indicated that he is very unhappy with aspects of the report. I have been in this business too long to run public policy out of *The Financial Post*.

**Mr. de Jong:** Okay, that is a fair comment. I think it is a major concern to all of us to see the whole question of the policing, and I think you recognize as well the dangers of self-dealing and so forth. You answered some questions already, and deferred answering others in terms of greater detail. But it is hard enough not to come back to that central point. When we were hearing testimony from the Superintendent of Insurance, say about Pioneer Trust, he had difficulty giving a complete picture of what was happening, because he could not have a look at the books of the holding company, Pioneer Management, so he was not entirely quite certain what indeed was happening. From what he could see in terms of the insurance company and the trust company that he was responsible for, things seemed relatively tidy there; but again, he could not give that overall picture.

[Translation]

**Mme McDougall:** Je crois qu'en dernière analyse, c'est le consommateur de services financiers, qu'il s'agisse d'un déposant ou d'un emprunteur, les gens d'affaires qui exportent. Je crois que nous envisageons la chose du point de vue de ce qui va le mieux servir les intérêts et de l'individu et des milieux d'affaires sur le plan économique. La souplesse et la concurrence bénéficient aux gens d'affaires, peuvent leur donner accès à un meilleur service et leur offrir peut-être des produits plus individualisés. Je ne veux d'aucune façon décider quels seront ces produits. Je crois que cela doit rester entre l'emprunteur et le prêteur.

**M. de Jong:** Suite à vos consultations et d'après votre expérience, croyez-vous que le consommateur ait besoin de ces nouveaux services financiers tels que vous les envisagez, et les demande?

**Mme McDougall:** Je crois que le consommateur a toujours besoin de nouveaux services. Je crois qu'il est toujours nécessaire de prévoir le genre de structure qui permet aux participants à une transaction commerciale de décider des modalités de cette transaction. Si nous nous en tenons à des structures rigides, nous répondons aux besoins du passé et non pas à ceux de l'avenir, si vous voulez bien me permettre d'être politique et brève. Nous n'essayons pas de décider quels doivent être ces services. Nous essayons de fournir une structure qui permette aux institutions de se faire concurrence, d'une façon positive, à l'avantage du consommateur.

**M. de Jong:** Très bien. Si j'en crois un article du 27 avril 1985 paru dans le *Financial Post*, M. Hal Jackman a eu une influence considérable sur le Livre vert. Si je comprends bien, il est président-directeur général de la Société Trillium, de la *Power Financial Corporation*, de la *Crown Financial Corporation* et de la *ENL Financial Corporation*, c'est-à-dire des institutions du genre qui ont le plus à gagner de la mise en oeuvre du Livre vert.

**Mme McDougall:** Puis-je dire quelques mots à ce sujet?

**M. de Jong:** Oui.

**Mme McDougall:** Manifestement, vous n'avez pas lu les journaux depuis, car M. Jackman a indiqué qu'il n'était pas du tout heureux de certains aspects du rapport. Cela fait trop longtemps que je suis ici pour formuler des politiques à partir de ce qui est dit dans le *Financial Post*.

**M. de Jong:** Très bien, c'est juste. Je crois que tous, nous nous préoccupons énormément de toute la question de la surveillance, et je crois que vous admettez vous aussi, qu'il y a des risques de se favoriser soi-même, etc. Vous avez répondu à certaines questions déjà, mais vous avez sauté par-dessus certaines autres, afin de répondre aux premières de façon plus détaillée. Quoi qu'il en soit, il est bien difficile de ne pas revenir à ce point clé. Lorsque le surintendant des Assurances a témoigné ici, au sujet disons de *Pioneer Trust*, il nous a dit qu'il avait de la difficulté à bien comprendre ce qui s'était passé, parce qu'il n'avait pas accès aux livres de *Pioneer Management*, le *holding*, et donc il n'était pas tout à fait certain de savoir ce qui s'était en fait produit. D'après ce qu'il pouvait voir de la compagnie d'assurance et de la société de



[Texte]

• 1100

Would you envisage that the Superintendent of Insurance, or whoever will be in charge of policing the act, would have the power also to have a look at the financial holding companies, sort of what sits on top of the Chinese wall, so to speak?

**Mrs. McDougall:** Where we go into supervisory powers of regulators on page 40, we do envisage that—any transaction at all that impacts on the institution.

**Mr. de Jong:** Coming back to another area of the 10% ownership, why would you reject the limitation of 10% ownership, as is the case with major banks, as a good way of making certain that self-dealing and conflict of interest is held at a minimum?

**Mrs. McDougall:** It is a way, but it is not the only way. There are other potentials for conflicts of interest within that kind of structure. You have shareholder-driven companies and management-driven companies, they both have advantages. I have not and would not go as far as to say that broad shareholder ownership is a bad thing; far from it, it is a good thing, but it is not the only good thing. In the case of some institutions, for example, it would be very nice to be able to go to a good strong company and say: Are you interested in buying us? That has been an advantage sometimes in the past. There is no perfect solution to getting rid of conflicts of interest.

I think we can go an awfully long way towards it in this. I think there are conflicts in broad shareholder ownership as well; there are conflicts in management-driven companies, in that the management is controlled by a board of directors, but the directors might have an interest in how management makes their decisions. There is no simple, one set solution to this problem. And we have some very good institutions in this country that are closely held. What we are trying to do is get at the core of the problem, not the peripheries of the problem.

**Mr. de Jong:** Would you not also recognize that we could also face a major problem of having vast concentrations of economic wealth and power in fewer hands, mainly based in eastern Canada, when you do not have that ownership restriction?

**Mrs. McDougall:** I do not think that is necessarily the case. Certainly there are institutions that I can envisage fitting into the structure, and that I have spoken to since the green paper came out, which are smaller and not based in eastern Canada, and that have a pretty strong base of their own, that could participate. In fact, it helps smaller institutions because it broadens their ability to move into new areas.

One of the things I have been very conscious of from the beginning is the need for entry into the financial services industry at the regional level, and that does come from having

[Traduction]

fiducie dont il était responsable, tout semblait assez bien en ordre; mais il ne pouvait pas donner un aperçu global.

Envisagez-vous de donner au surintendant des Assurances ou à quiconque sera responsable de voir à l'application de la Loi, le pouvoir d'examiner également les livres des sociétés financières, des *holdings*, de ce qui en quelque sorte chapeaute le tout?

**Mme McDougall:** Là où il est question des pouvoirs de supervision des organismes de réglementation, à la page 40, nous l'envisageons en effet... toutes transactions qui auraient des répercussions sur l'institution.

**M. de Jong:** Pour revenir au taux de propriété de 10 p. 100, pourquoi rejetez-vous cette limite de 10 p. 100 comme dans le cas des principales banques, en tant qu'excellent moyen de s'assurer qu'il n'y a qu'un minimum de transactions intéressées et de conflits d'intérêt?

**Mme McDougall:** C'est une façon de procéder, ce n'est pas la seule. Il y a d'autres éventuels conflits d'intérêt inhérents à ce genre de structure. Vous avez des entreprises gérées par l'actionnaire et des entreprises gérées par la direction, et les deux formules comportent des avantages. Je n'ai pas dit et je n'irai pas jusqu'à dire que ce soit mauvais que la propriété soit entre les mains de l'actionnaire en général; loin de là, c'est une bonne chose, mais ce n'est pas nécessairement la seule façon de procéder. Dans le cas de certaines institutions par exemple, ce serait bien agréable de pouvoir aller voir une bonne entreprise solide et de dire: est-ce que ça vous intéresse de nous acheter? Par le passé, il a parfois été avantageux de procéder ainsi. Il n'y a pas de recette parfaite pour éliminer les conflits d'intérêt.

Je crois que nous pouvons faire beaucoup en ce sens. J'estime qu'il y a des possibilités de conflit d'intérêt lorsqu'un grand nombre d'actionnaires sont propriétaires aussi; il y a des conflits dans les entreprises dirigées par la gestion, puisque cette gestion relève d'un conseil d'administration, car les membres de ce conseil peuvent profiter de certaines décisions de la gestion. Il n'y a aucune solution simple à ce problème. Nous avons certaines excellentes institutions dans ce pays qui sont bien en main. Nous essayons donc de nous attaquer au coeur du problème, et non pas à ses éléments secondaires.

**M. de Jong:** Ne vous rendez-vous pas compte aussi que nous pourrions avoir un grave problème si, parce qu'il n'y a pas de restrictions sur la propriété, la richesse économique et le pouvoir se trouvent concentrés en peu de mains, surtout dans l'est du Canada?

**Mme McDougall:** Je ne crois pas que ce soit nécessairement le cas. Il y a des institutions avec lesquelles j'ai discuté depuis la parution du Livre vert qui sont plus petites et dont le siège social ne se trouve pas dans l'est du Canada, dont la base est assez solide et qui pourraient, à mon avis, participer. En fait, les plus petites institutions en profiteront, car cela rehausse leur capacité de se lancer dans de nouvelles régions.

Un des aspects que je n'ai pas perdu de vue depuis le début, c'est la présence de l'industrie des services financiers au niveau régional, ce que j'ai constaté parce que j'ai habité dans diverses

[Text]

lived in different regions. And I do recognize the need for that. We think of holding companies as always being large, but they are not necessarily. And it means that it does give an ability for a strong shareholder presence in a region to compete in a flexible way for regional business.

• 1105

**Mr. de Jong:** One more question, Mr. Chairman, if I may. Have you had any representation at all from the co-op financial institutions? Given their ownership structure, how would they fit in to what you envisage?

**Mrs. McDougall:** We have spent a lot of time with the co-op people. A lot of time with them. Let me just add a point to your prior question which that Gordon King has reminded me of. It has to do with ministerial control over mergers and acquisitions, which deals with the concentration issue. It is one of the things that I really want to get my hands on for a whole pile of reasons.

**Mr. de Jong:** Right.

**Mrs. McDougall:** And that is one of them. But getting to the co-op, we are not all the way there on how this will work. First of all, this deals only with federal institutions. So, we deal with the national central . . .

**Mr. de Jong:** Right.

**Mrs. McDougall:** —and then there are the provincial centrals and, also, all the independent ones, as you well know. The co-op movement is very important in Canada in two kinds of structures, the *caisses* in Quebec and the co-op movement throughout Canada but, particularly, in the west. There are different structures for both.

**Mr. de Jong:** Yes.

**Mrs. McDougall:** I might also say, and I have said this to them and they agree, that the quality of the co-op varies enormously from one province to another. Certainly, in your province of Saskatchewan they have a very strong, very sophisticated and well-run co-op movement. So, we do not want to exclude that kind of participation. We will be working with them and I hope they will be appearing here to discuss how that all comes together. I do not want the weaker elements of the co-op movement involved in expanded powers any more than I want any other weak institution involved. So we will have to work on that.

The mutual insurance companies are another example of a different structure that we have tried to design into the system and which presents another aspect as well. That is why I talk about unique structures.

**Mr. de Jong:** Yes.

**Mrs. McDougall:** None of the little boxes all fit neatly on a piece of paper. It is a case of coming through with appropriate solutions for all of them, and that may exclude some kinds of institutions before we are finished.

**Mr. de Jong:** Okay. Thank you.

[Translation]

régions. J'en reconnais le besoin. Nous voyons toujours les *holdings* comme de grandes entreprises, mais ce n'est pas nécessairement vrai. Cela signifie en outre que l'actionnaire peut s'implanter solidement dans une région afin d'y faire concurrence grâce à cette souplesse.

**M. de Jong:** Encore une question, s'il vous plaît, monsieur le président. Avez-vous été contactée par les représentants des institutions financières coopératives? Étant donné leur structure, quel sort envisagez-vous de leur réserver?

**Mme McDougall:** Nous avons eu de très nombreux contacts avec les représentants des co-ops. De très nombreux contacts. L'évocation de Gordon King m'a rappelé une chose à propos de votre question précédente. Il s'agit du contrôle ministériel sur les fusions et les acquisitions qui touchent de très près la question des concentrations. C'est une des choses qui m'intéressent vivement pour toutes sortes de raisons.

**M. de Jong:** Très bien.

**Mme McDougall:** Et c'est une des raisons. Cependant, pour revenir aux co-ops, nous n'en sommes pas encore là. Premièrement, il s'agit ici uniquement des institutions fédérales. Nous nous intéressons donc seulement aux centrales nationales . . .

**M. de Jong:** D'accord.

**Mme McDougall:** . . . et il y a ensuite les centrales provinciales et comme vous le savez très bien, toutes les centrales indépendantes. Le mouvement des coopératives est très important au Canada et il revêt deux formes: les caisses au Québec et les coopératives dans le restant du Canada mais surtout dans l'Ouest. Les structures sont différentes dans les deux cas.

**M. de Jong:** Oui.

**Mme McDougall:** Je pourrais également ajouter, et j'en ai d'ailleurs dit et ils sont d'accord, que la qualité des coopératives varie énormément d'une province à l'autre. Dans votre province, la Saskatchewan, les coopératives sont très dynamiques et occupent une très grande place sur la scène financière. Il n'est donc pas question de les ignorer. Nous les associerons à nos travaux et j'espère que leurs représentants viendront vous faire part des résultats. Pas plus que pour les autres institutions, je ne tiens pas à ce que les éléments les plus faibles du mouvement coopératif acquièrent des pouvoirs supplémentaires. Il va donc nous falloir régler ce problème.

Les compagnies d'assurance mutuelle sont un autre exemple de structure différente que nous avons essayé d'intégrer au système et qui correspond également à un autre aspect. C'est la raison pour laquelle je parle de structure unique.

**M. de Jong:** Oui.

**Mme McDougall:** Il est impossible de faire figurer sans problème tous ces petits carrés sur une feuille de papier. Il faut donc trouver des solutions satisfaisant tous les intéressés, et il est possible qu'en fin de compte cela nécessite l'exclusion de certains genres d'institutions.

**M. de Jong:** Très bien. Merci.



[Texte]

**The Chairman:** We are going to adjourn for five minutes to give everybody a chance to stretch, and we will be back. Mr. Wilson, you will be on first.

• 1108

[Traduction]

**Le président:** Nous allons faire une pause de cinq minutes pour que chacun puisse se détendre un peu, et nous reprendrons. Monsieur Wilson, c'est vous qui reprendrez.

• 1110

**The Chairman:** Can we get this show on the road again?

Members will note that they have received a briefing book, which goes over a great number of the matters that everyone must understand. I have had a preliminary look at it and I think our researchers have done an excellent job.

Mr. Wilson.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Thank you, Mr. Chairman.

I want to explore three areas with the Minister. The first, I guess, relates to the idea of fairness in the whole area of deposit insurance. The second one relates to the matter of independent agents. Thirdly, I would just like to explore again your comments on co-insurance, because I am not sure that I followed them through in the beginning.

With regard to deposit insurance, I think right now there is a real element of fuzziness. I think some people feel that basically government is guaranteeing everything. I think one thing that has to come out of this idea of regulation is clarification as to what is insured and what is not.

Mr. de Jong touched on this and I think it was fair comment. There are some serious inequities relating to the government involvement in a lot of these institutional bailouts.

I know of situations where uninsured moneys, as it turns out, were moved from the Pioneer Trust Company to the Canadian Commercial Bank, and then to Western Capital Trust. So they now say, had I left it where it was, we would have been all right, but because we moved it, we are not. Is that fair?

You have a class of shareholders of Canadian Commercial Bank who feel that, had the marketplace been left to its own, they, in fact, might well have been paid out, whereas now their shares are obviously of very much reduced value. I think that in order for the marketplace to function, we have to clarify very clearly what is going on.

I wonder if you would care to comment on this concept of fairness. Surely we have to lay out some rules and abide by them, if the laws of supply and demand, if you like, are going to work.

**Mrs. McDougall:** I agree with the concept that the rules have to be very clear. I have certainly done everything I can to ensure some kind of equity and fairness. A bankruptcy, of course, is never fair.

**Le président:** Pouvons-nous reprendre?

Vous avez reçu un document vous donnant des renseignements sur nombre de questions que nul d'entre nous ne devrait ignorer. J'y ai jeté un premier coup d'oeil et je crois que nos documentalistes ont fait un excellent travail.

Monsieur Wilson.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Merci, monsieur le président.

J'aimerais aborder trois questions avec le ministre. Premièrement, cette idée de justice dans le domaine de l'assurance-dépôts. Deuxièmement, la question des agents indépendants. Troisièmement, j'aimerais revenir sur vos commentaires concernant la coassurance car je ne suis pas certain d'avoir bien saisi tous vos propos.

En matière d'assurance-dépôts, je crois qu'à l'heure actuelle la situation est un peu confuse. Je crois que certains pensent que le gouvernement garantit pratiquement tout. Je crois qu'entre autres choses, ces propositions de réglementation devraient permettre de comprendre ce qui est assuré et ce qui ne l'est pas.

M. de Jong en a parlé, et je crois que ses commentaires étaient justes. Les interventions de sauvetage du gouvernement laissent transparaître de graves injustices.

Je connais des personnes qui ont transféré des sommes non assurées de la *Pioneer Trust Company* à la Banque commerciale du Canada puis à la *Western Capital Trust*. Si elles n'y avaient pas touché, elles n'auraient pas de problèmes, mais ayant transféré ces sommes, elles ont maintenant des problèmes. Est-ce juste?

Une catégorie d'actionnaires de la Banque Commerciale du Canada estiment que s'il n'y avait pas eu intervention sur le marché, il est fort possible qu'ils auraient touché leurs dividendes alors que maintenant leurs actions ont perdu une très grande partie de leur valeur. Je crois que si nous voulons que l'ordre règne sur le marché, il faut que les règles du jeu soient claires et précises.

J'aimerais que vous me disiez ce que vous pensez de ce concept de justice. Il est indispensable que nous établissions certaines règles et que nous les respections si nous voulons que fonctionne, si vous voulez, la loi de l'offre et de la demande.

**Mme McDougall:** Je suis d'accord avec vous, les règles doivent être très claires. J'ai fait tout mon possible pour que règne une certaine forme d'équité et de justice. Bien entendu, une faillite n'est jamais juste.

[Text]

[Translation]

• 1115

Let me just comment on one point you made about shares. No shareholder has ever been paid.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** The people I meant are the people who took up the preferred share offering fairly late in the game with Canadian Commercial Bank, and who feel that had it been left to fail, they would have been high up on the totem pole in respect to being paid out, as preferred shareholders are. Now, they are left hanging while all of the depositors are alright.

**The Chairman:** You are talking about debentures, are you not?

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** No, preferred shares, Mr. Chairman. It was hardly a guaranteed, gilt-edged one, according to the brokers.

**Mrs. McDougall:** Preferred shareholders are investors, not depositors. I realize you understand that, but I just want to emphasize the point. In the event of a liquidation, they still would have been paid out after all the depositors. There may or may not have been anything left for the preferred shareholders and then for the common shareholders.

Experience indicates, not just in financial institutions' affairs but in any corporate liquidation, that preferred shareholders—I cannot think of an instance where they have received 100 cents on the dollar, and I can think of a lot of instances where they have received nothing.

I would disagree with their assumption that they would have had something paid out. It certainly would have taken an awfully long time, because it would have been well after the liquidation process. In fact, I think the liquidation process would have added enormous pressure to that whole area of the marketplace within that region in such a way that as the assets were liquidated—whereas it is the job of a liquidator to get the best possible price for the assets, there would have been enough of them that it would have depressed the price in terms of absorbing those assets into other sectors of the economy.

I recognize the frustration, but I am not sure their judgment on how they would have been better off is a valid one. At least this way, with the institution sort of slowly getting back on its feet, they do have an interest down the road. But I do not know if it was to their advantage for the company to go under.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I did not want to get hung up in the specifics, I just wanted to point out that there is certainly a perception of unfairness at this point and it is something that, if the system is going to function properly, should be dispelled. I assume that certainly this would be one of the foremost goals of the regulation.

**Mrs. McDougall:** I guess our job is to ensure the rules are clear. The facts will never be clear because they will vary from one situation to another, always—the value of the assets, the amounts and all those things. In the case of an insolvency, those things are decided by the courts.

Permettez-moi de faire un commentaire au sujet des actions. Aucun actionnaire n'a été payé.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Les personnes dont je parlais sont celles qui ont été parmi les dernières à accepter l'offre d'actions préférentielles de la Banque commerciale du Canada et qui estiment que si cette banque n'avait pas été renflouée, elles auraient été parmi les premières à être payées tout comme les détenteurs d'actions privilégiés. Elles se retrouvent sans rien contrairement aux déposants.

**Le président:** Vous voulez parler de débetures, n'est-ce pas?

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Non, d'actions privilégiés, monsieur le président. C'était loin d'être une offre en or et garantie d'après les courtiers.

**Mme McDougall:** Contrairement aux déposants les détenteurs d'actions privilégiés sont des investisseurs. Je sais que vous le savez, mais il est bon de le répéter. En cas de liquidation, ils seraient venus après les déposants. Il serait peut-être resté quelque chose pour les détenteurs d'actions privilégiées puis pour les détenteurs d'actions ordinaires, qui sait.

L'expérience démontre, non seulement dans les affaires d'institutions financières mais en cas de liquidation de ce sociétés, que les détenteurs d'actions privilégiées—je ne me souviens pas d'un seul exemple de remboursement à 100 p. 100, et par contre je me souviens de beaucoup d'exemples de pertes sèches pour ces actionnaires.

Je ne pense pas du tout qu'ils auraient reçu un remboursement quelconque. N'importe comment, cela aurait pris un temps infini, car ce remboursement n'aurait pu avoir lieu qu'après la liquidation. En fait, je crois qu'une liquidation aurait exercé de telles pressions supplémentaires sur le marché dans cette région que les actifs étant liquidés—c'est aux syndicats de faillite d'obtenir le meilleur prix possible pour les actifs, et cette opération ne peut que déprimer les autres secteurs de l'économie.

Je comprends leur frustration, mais leur argument ne me paraît pas valable. De la manière dont le problème a été résolu, cette institution se remettant lentement sur pied, il reste qu'ils ont des possibilités de recouvrement à long terme. Je ne saurais dire si une liquidation leur aurait été plus favorable.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Ce ne sont pas vraiment les détails de cette affaire particulière qui m'intéressent, je voulais simplement signaler ce sentiment d'injustice et si nous voulons que le système fonctionne correctement, il faut le dissiper. Je suppose que c'est un des premiers objectifs de cette nouvelle réglementation.

**Mme McDougall:** Je suppose que nous avons pour tâche de nous assurer que les règles soient claires. Les faits ne seront jamais clairs car ils sont toujours différents en fonction des circonstances—de la valeur des actifs, des montants, etc. En cas d'insolvabilité, ce sont les tribunaux qui décident.



[Texte]

It is our job to ensure people know exactly what the rules are. That is one reason I think this framework is important, enhancing the quality of supervision is important and the information going to depositors is important. That was certainly a critical part of my dealing with the CDIC on Pioneer Trust. From now on take a rubber stamp. I do not care what it is, but everybody should know exactly what they are insured for.

It still gets back to my basic premise that people count on the stability of the system. I am not sure that it will impact on people's behaviour, but in terms of our responsibilities as legislators, it is to ensure that people know what the rules are.

• 1120

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I think a number of us have heard from independent insurance agents who are expressing some concerns over this one-stop-shopping concept for various services. They express, I think, a legitimate fear that, for example, life and property insurance could be tied to mortgage dealings and so on.

Would you like to comment on it? Would you like to allay these fears?

**Mrs. McDougall:** I can to some extent. I have spent a lot of time with the brokers, too. The two groups I have seen the most often have been the brokers and the co-op people. I might also say that, considering how short the entry is in the paper on the insurance agents and brokers, we did spend a lot of time discussing it. Because they are small business people, they are very important within the structure of the way financial services are delivered, although it is a slightly different kind of service.

The brokers and agents are provincially licensed and their ability to compete or expand the basis of their licence really depends on the provinces. I have discussed this with the provinces as well and I have asked two people to work with the brokers to ensure that they are a part of what comes out the other end by way of a solution. Bill McAleer, who is in the insurance business himself, and Ben Webster, who is a small business... a very imaginative, entrepreneurial venture capital person, will be working with the brokers' association to ensure that there is a role there.

My personal view, if I may state it, is that I think they have overreacted a little in that they do provide a highly specialized service.

First of all, maybe and maybe not will there be one-stop financial shopping. That is a concept that kind of sits out there. It is working in some parts of the States and not in others. Some consumers like it; some do not. So that is not necessarily going to be the outcome of a new framework for institutions.

I think most people, and particularly small businesses, do like to deal with specialists, particularly on the insurance side, and I think they will continue to do so. Certainly the rules will be very rigid around any kind of tied selling, and that is the

[Traduction]

Nous avons pour tâche de nous assurer que les intéressés connaissent parfaitement les règles. C'est une des raisons pour lesquelles j'estime que ce cadre est important, qu'améliorer la qualité de la surveillance est important et qu'informer les déposants est important. C'est un des points sur lesquels j'ai le plus insisté auprès de la SADC dans l'affaire de la *Pioneer Trust*. Dorénavant il faudrait prendre garde. Peu importe comment, mais nul ne devra ingérer de quelle assurance il bénéficie.

Cela me ramène à ma prémisse de base à savoir que les gens comptent sur la stabilité du système. Je ne sais si cela influera sur le comportement des intéressés, mais en tant que législateurs nous avons pour responsabilité de nous assurer qu'ils connaissent les règles.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek) :** La perspective d'institution polyvalente offrant tous les services financiers inquiète nombre d'agents d'assurance indépendants. Ils craignent, et je crois que cette crainte est légitime, par exemple, que les assurances-vie et les assurances de biens ne soient liées aux hypothèques, etc..

Voudriez-vous nous en dire un mot? Voudriez-vous dissiper ces craintes?

**Mme McDougall:** Je le peux dans une certaine mesure. J'ai également longuement discuté avec les courtiers. Les deux groupes que j'ai rencontré le plus souvent sont ceux des courtiers et des coops. J'ajourerais que malgré la brièveté de la partie consacrée aux agents et aux courtiers d'assurance dans ce document, nous en avons longuement discuté. Étant indépendants et nombreux, ils jouent un rôle très important au niveau de la prestation des services financiers bien qu'ils offrent des services légèrement différents.

Les courtiers et les agents relèvent de la juridiction provinciale et les limites de leur champ d'activité sont fixées par les provinces. J'en ai également discuté avec les provinces et j'ai demandé à deux personnes de travailler avec les courtiers afin qu'ils participent à l'élaboration de la solution en aval. Bill McAleer qui travaille lui-même dans les assurances et Ben Webster, courtier indépendant en investissement... à l'imagination débordante, coopéreront avec l'Association des courtiers pour que leur participation soit réelle.

Personnellement, si je peux me permettre, j'estime que leur réaction a été un peu excessive dans la mesure où les services qu'ils offrent sont hautement spécialisés.

Premièrement, ce concept d'institution financière polyvalente verra ou ne verra pas le jour. Ce n'est qu'une idée. Certains États américains l'ont adopté, d'autres pas. Certains consommateurs y sont favorables, d'autres pas. Ce n'est donc pas forcément ce qui sortira de cette restructuration des institutions financières.

Je crois que la majorité des gens, et en particulier les petites entreprises, aiment traiter avec des spécialistes, surtout en matière d'assurance, et je crois qu'ils continueront à le faire. Certes les règles de vente conditionnelle seront très strictes, et

[Text]

kind of thing we can get at, I think, fairly effectively in a supervisory way, and I think the role for brokers will continue to be important.

I might also add that in British Columbia the co-ops... I am not sure how it works, but they can sell insurance. They are competing with private insurance agencies and insurance brokers. It has not put the brokers out of business even though the co-op movement is very active in British Columbia and very important as a deposit-taking institution. Some agencies have chosen to sell their agencies to the co-op movement. So there has been a little rationalization, but it has not even come close to hurting the industry in any significant way.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** An experiment is going on in Swift Current, Saskatchewan which seems to have drawn the attention of the independent brokers whereby a fairly large credit union has under its roof now a co-operative trust company and co-operative insurance. It is in its infancy, but certainly it does seem to be drawing the attention of independent insurance agents in the area. It will be an interesting thing to watch because in a way it is almost experimental.

**The Chairman:** [Inaudible—Editor]

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Well, it is that of course. In its way it is sort of an embryo, a small example of what could happen nationally, and I think it is something that should be examined with interest because, as Mr. de Jong has often pointed out, getting bigger and bigger is not necessarily getting better and better. But we will see.

• 1125

**Mr. de Jong:** Mr. Chairman, May I make a comment on this? I think that is another reason why this committee should stop in Saskatchewan—perhaps in Swift Current, rather than Regina.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I am in favour of that.

**The Chairman:** We would all like a free trip to Calgary.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I am prepared to concede a stop in Regina, provided we have one in Swift Current as well, Mr. Chairman. It would be one of the biggest things to happen there in a long time.

Madam Minister, I just want to pursue the matter of co-insurance with you. I think you indicated a preference at this point that you would reject the idea of co-insurance from the first dollar. Briefly, you went through a couple of pluses and minuses and, aside from the emphasis on personal responsibility which I understood, I sort of lost you when you talked about multiple deposits—you know, people insuring \$20,000 here and there, or \$60,000 here and there, and so on. I want to understand your thought process in rejecting the co-insurance idea from the first dollar.

[Translation]

je crois que nous pouvons y parvenir en exerçant un degré certain de surveillance, et je crois que le rôle des courtiers continuera à être important.

J'ajouterais qu'en Colombie-Britannique les coops... je ne sais pas exactement comment cela fonctionne, mais elles peuvent vendre des assurances. Elles concurrencent les agences et les courtiers d'assurance privés. Cela n'a pas entraîné la disparition des courtiers malgré que le mouvement des coops soit très actif en Colombie-Britannique et très important au niveau des dépôts. Certaines agences ont décidé de vendre leurs agences au mouvement coopératif. Il y a donc eu une certaine rationalisation du marché, mais l'industrie n'en a pas souffert indûment.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Une expérience en cours à Swift Current, en Saskatchewan, semble avoir attiré l'attention des courtiers indépendants. Une caisse de crédit regroupe maintenant sous le même toit une compagnie fiduciaire et une compagnie d'assurance. L'expérience n'en est qu'à ses balbutiements, mais il est certain que les agents d'assurance indépendants la suivent de très près. Il sera intéressant d'en suivre l'évolution car d'une certaine manière c'est pratiquement expérimental.

**Le président:** [Inaudible—Éditeur]

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Bien sûr. C'est à l'état embryonnaire, un petit exemple de ce qui pourrait se passer sur le plan national, et je pense que nous devrions le suivre avec intérêt car, comme monsieur de Jong le rappelle souvent, toujours plus grand ne veut pas forcément dire toujours mieux. Nous verrons.

**M. de Jong:** Monsieur le président, pourrais-je faire un commentaire à ce sujet? Je crois que c'est encore une autre raison pour laquelle notre Comité devra s'arrêter en Saskatchewan peut-être à Swift Current plutôt qu'à Regina.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Je suis tout à fait d'accord.

**Le président:** Nous aimerions tous bénéficier d'un voyage gratuit à Calgary.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Je suis prêt à concéder un arrêt à Regina, à condition que nous nous arrêtions également à Swift Current, monsieur le président. Ce serait un véritable événement.

Madame la ministre, j'aimerais poursuivre la question de la co-assurance. Je crois avoir compris que vous n'étiez pas favorable à l'idée de co-assurance s'appliquant au premier dollar. En bref, vous avez cité toute une série d'avantages et d'inconvénients, à l'exception de votre insistance sur la responsabilité personnelle que j'ai comprise, je vous ai en quelque sorte perdue lorsque vous avez commencé à parler de dépôts multiples vous savez, les gens qui assurent 20,000\$ à un endroit et 60,000\$ à un autre endroit, etc. J'aimerais comprendre les raisons pour lesquelles vous rejetez cette idée de co-assurance s'appliquant au premier dollar.



[Texte]

**Mrs. McDougall:** One of the arguments which floats around in discussions about what the limits should be in terms of full insurance, or whether it is 90% of \$20,000 and 50% thereafter—it does not matter—is that people's behavior will be altered at the level that the insurance cuts off. If you have \$300,000 on deposit, you will put \$60,000 in each of a number of institutions so that the full \$300,000 is insured. There is not a lot of evidence to show that actually happens.

In fact, it will happen to the extent that someone will have an account in his name and his wife's name and in an RRSP. And the other thing is that you do not have to put it in different institutions. You could have each of those three deposits to \$60,000 in one institution and, then, you would have \$180,000 insured instead of \$60,000. Since there are other rules around RRSPs and gifting to spouses and so on, I do not think deposit insurance is the deciding factor in how people line up their bank deposits. And that is an argument which people make for co-insurance from the first dollar; that, therefore, it will not matter, and they will not shift at whatever the limit is. I do not buy that argument. I just do not think there is any behavioral evidence for it.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Well, for what it is worth, I think you said something along the lines that the public relies not on deposit insurance, but on the soundness of the system. Or perhaps that is the goal that you stated. At the moment I would be inclined to think that perhaps they rely rather heavily on the deposit insurance notion. At least the little people do. I know, because I have seen in business where they certainly do multiply their deposits, and they will spread them around so that all of their investment money is insured.

An analogy, certainly in the credit union movement, is the insurance which is paid on accounts. A lot of the credit unions provided, say, matching insurance to a certain point on term deposits. So if an individual had a \$2,000 deposit at a credit union, in the event of his death there would be a further \$2,000 insurance paid on the account. I know of countless situations where individuals have small term deposits in five different credit unions in order to achieve that additional insurance benefit. And I think that, by analogy, the same thing is going on in terms of spreading deposit money around to make sure that each deposit is fully insured. I think it is a very important factor as far as much of the public is concerned.

**Mrs. McDougall:** Is that a comment or a question? I am taking it as a comment.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Yes, it was a comment, Madam Minister.

• 1130

The deposit insurance concept is extremely important, and I just wonder if the public are not developing an over-reliance on it and whether some co-insurance is not the answer.

**Mrs. McDougall:** What I was boiling it down to is that the principle of co-insurance I agree with, but I think we have to improve the stability of the system, because there are people

[Traduction]

**Mme McDougall:** Un des arguments qui revient toujours lorsque nous discutons d'un plafond maximum pour les sommes couvertes à 100 p. 100—ou plutôt 90 p. 100 pour les 20,000\$ premiers mille dollars et 50 p. 100 pour le reste, peu importe, c'est que cela entraînerait inéluctablement un changement de comportement chez les déposants. Si vous avez 300,000\$ à déposer, vous déposerez 60,000\$ dans cinq institutions différentes afin que vos 300,000\$ soient assurés. Nous sommes loin d'en avoir la preuve.

En fait, à la limite, il se peut qu'un déposant ouvre un compte de REER à son nom et à celui de sa femme. De plus, il n'est pas nécessaire de répartir cet argent dans différentes institutions. Ces trois dépôts de 60,000\$ peuvent être faits dans une seule et même institution et ce sont donc 180,000\$ qui sont assurés et non pas 60,000\$. Étant donné qu'il y a d'autres règles régissant les REER et les dons au conjoint, etc, je ne crois pas que l'assurance soit le facteur déterminant dans les dépôts. C'est l'argument des défenseurs de la co-assurance s'appliquant dès le premier dollar; à savoir, que cela n'a aucune importance, ils ne changeront pas leurs habitudes en fonction des plafonds. Je ne suis pas du tout d'accord. Nous n'en avons aucune preuve.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** A tort ou à raison, il me semble vous avoir entendu dire que le public était avant tout sensible à la santé du système et que les questions d'assurance ne le préoccupaient pas. Ou c'est peut-être l'objectif que vous visez. À l'heure actuelle, j'aurais tendance à penser que le public prête une très grande attention à la notion d'assurance. Tout du moins c'est le cas des petits revenus. Je le sais car j'ai constaté qu'ils multipliaient leurs dépôts, qu'ils dispersaient leurs économies afin que tous leurs investissements soient assurés.

Une analogie, dans le mouvement des Caisses de crédit, est l'assurance qui est associée aux comptes. Beaucoup de caisses de crédit offraient des assurances équivalentes jusqu'à un certain plafond sur les dépôts à terme. Si une personne avait un dépôt de 2,000\$ dans une caisse, en cas de décès, 2,000\$ d'assurance étaient versés à ce compte. Je connais des cas innombrables de personnes qui ont de petits dépôts à terme dans cinq caisses différentes afin de bénéficier de cette assurance supplémentaire. Et je crois que par analogie il en va de même pour les dépôts qui sont éparpillés afin que chaque dépôt soit complètement assuré. Je crois que c'est un facteur très important aux yeux du public.

**Mme McDougall:** Est-ce un commentaire ou une question? Je le considère comme un commentaire.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Oui, c'était un commentaire, madame la ministre.

Le concept d'assurance-dépôts est extrêmement important, et je me demande simplement si le public ne pêche pas excès et si une sorte de co-assurance ne serait pas la solution.

**Mme McDougall:** En fait, ce que je voulais dire, c'est que je suis d'accord avec le principe de co-assurance, mais j'estime que nous devons améliorer la stabilité des systèmes car il y a

*[Text]*

who are not in a position really to do that: to move their deposits around based on the quality of the institution; to make the kinds of judgments whereby if one institution is paying 0.25% more, therefore it is a greater risk. That is not always the case. Sometimes an institution that is perfectly stable and more than solvent will, for a variety of business reasons, be able to offer deposits at a higher rate. That is not a judgment, necessarily, that people without some sophisticated knowledge of the financial markets should have to make. Deposit insurance should be designed to enable small savers and small depositors to know that if they bank on the corner or there is only one institution in their town, they are looked after to a certain point.

In this connection, just around definitions, for example, of how one measures sophistication, when I first discussed the Wyman report with Bob and his committee, the discussion point was co-insurance to \$93,000. The reason it was originally \$93,000 is that lost in the mists of time this was the definition of a "knowledgeable investor" under Ontario Securities Commission definitions of how the world works. A knowledgeable investor for some reason starts at \$93,000. The committee chose to round it to \$100,000. But that is how that was arrived at. I do not know how that number came about, but that is how that happened.

So essentially that is what we are trying to do when we talk about deposit insurance. We are trying to define at what stage there is a knowledgeable saver. I am not even sure it has to do with the number of bucks. But I know whom I am responsible for; and that is the people without much.

**Mr. Dorin:** About two or three of my questions have been, I think, taken care of, such as the 10% ownership rule and the co-insurance, although I have a slightly different point of view here. I am more in agreement with the Minister on co-insurance, in that it is not really a big factor in the small deposits. I think we had that evidence in other hearings: the fact that there are other ways to get around it. For example, an institution could back \$5,000 worth of deposits with treasury bills. Deposit insurance is just a more practical way of offering that insurance than having to purchase treasury bills and divide them up, so to speak, amongst small depositors. So I do not think the argument holds much water that you need co-insurance for the first \$5,000 or \$10,000.

I would like to come back, though, to the question raised right at the beginning of the meeting, and that was on failures and the need for enforcement. From our brief review of the dozen or so financial institutions that failed over the last three or four years, it seems in most cases, at least with the large ones, with the failures that resulted, those institutions had violated the existing rules. In a market system you are never going to have a situation where you can prevent all failures. But with the ones that were large, such as Fidelity, the Crown-Greymac group, there were violations of the existing rules, such as the 10% loan limits to any one institution, etc.

*[Translation]*

des gens qui ne sont tout simplement pas en mesure de le faire. Qui ne sont pas en mesure de faire leurs dépôts en jugeant de la qualité de l'institution, qui ne peuvent déterminer que si une institution verse 0.25 p. 100 de plus le risque doit être plus grand. Ce n'est pas toujours le cas. Parfois, une institution qui est parfaitement stable et plus que solvable peut pour toutes sortes de raisons offrir des dépôts à un taux plus élevé. Ce n'est pas un jugement que les simples citoyens sans connaissance particulière des marchés financiers devraient avoir à porter. L'assurance-dépôts devrait permettre aux petits épargnants et aux petits déposants de savoir que s'ils déposent leur argent à la banque de leur quartier ou, s'il n'y a qu'une seule banque dans leur ville, ils ne courent pas de risque jusqu'à un certain point.

A cet égard, puisque nous parlons de définitions et de connaissances, lorsque j'ai pour la première fois discuté du rapport Wyman avec Bob et son comité, il était question de fixer la co-assurance à 93,000\$. Si ce chiffre de 93,000 a été avancé c'est parce que perdu dans les limbes du temps c'était la définition d'un «investisseur professionnel» donnée par la Commission des opérations boursières de l'Ontario. Pour une raison ou pour une autre, un investisseur professionnel commençait à 93,000\$. Le Comité a choisi d'arrondir à 100,000\$. Mais c'est l'origine de ce chiffre. Je ne sais d'où sortait ce chiffre, mais c'est ainsi que cela s'est passé.

Donc, pour l'essentiel, c'est ce que nous essayons de faire lorsque nous parlons d'assurance-dépôts. Nous essayons de déterminer à partir de quel point nous pouvons parler d'épargnant professionnel. Je ne suis même pas certaine que cela ait quelque chose à voir avec le nombre de dollars. Je sais de qui j'ai la responsabilité, de ceux qui n'en ont pas beaucoup.

**M. Dorin:** Deux ou trois des questions que je voulais poser ont déjà reçu une réponse, comme par exemple la règle de propriété des 10 p. 100 et la co-assurance, bien que mon point de vue soit légèrement différent. Je suis plus d'accord avec le ministre en ce qui concerne la co-assurance dans la mesure où ce n'est pas vraiment un facteur déterminant au niveau des petits dépôts. Je crois que les témoignages précédents nous ont démontré qu'il y avait d'autres solutions. Par exemple, une institution pourrait garantir des dépôts de 5,000\$ avec des bons du Trésor. L'assurance-dépôts est simplement une manière plus pratique d'offrir cette assurance que d'avoir à acheter des bons du Trésor et de les répartir, pour ainsi dire, entre les petits déposants. Je ne pense donc pas que cet argument invoquant la nécessité de co-assurance pour les premiers 5,000 ou 10,000\$ tienne l'analyse.

Cependant, j'aimerais revenir à la question évoquée au tout début de la réunion concernant les faillites et la nécessité de faire appliquer la loi. Au cours de notre brève revue de la douzaine d'institutions financières qui ont fait faillite au cours des trois ou quatre dernières années, il a semblé que dans la majorité des cas, tout du moins pour les cas les plus importants, ces faillites avaient frappé ces institutions qui avaient violé les règles existantes. Dans un système de marché il est impossible de prévenir toutes les faillites. Mais pour celles qui étaient importantes, comme par exemple Fidelity, le groupe Crown-Greymac, il y a eu violation des règles, de la règle de la



[Texte]

[Traduction]

limite de 10 p. 100 sur les prêts à une seule et même institution, etc.

• 1135

In the case of Fidelity, if I remember, a the real estate development company purchased Fidelity for about \$15 million worth of shares and a certain amount of cash, and within two months extracted \$22 million in cash back into the real estate company. I guess it is because of those kinds of transactions, and the fact that there were violations for a long, long time of rules such as the 10% limit, that there was no power of enforcement, or appears not to be any. It seems to me we can design a lot of rules, but we have to be prepared somehow to enforce them. Sorry to be so long in my preamble here.

We have not established what redress might be available to this point; those questions are still out and we have not heard back as to what . . . I guess criminal or something like \$5,000 fines, which are not particularly going to prevent anybody—yes, those kinds of fellows—but we have not established what civil avenues might be pursued. That brings up the question I am trying to get at. If you had a financial failure and there was no insurance, then the depositors—or creditors, so to speak, shareholders even in some cases, preferred shareholders—might have potential claims against either directors or management for fraud or lack of prudence, etc. What happens with insurance is once the creditors or depositors are paid off they have no incentive to pursue whatever legal rights they might have in the civil courts. We have taken out that incentive. It seems to me that once the CDIC then pays out those depositors it should be able to assume whatever rights they would have had in the courts in seeking redress. I would just like to have your comment on that.

**Mrs. McDougall:** First of all, it can. Secondly, perhaps the CDIC should pursue that. A lot of this is still before the courts and still going through liquidation, so I would not want to comment on what has gone before, but I see no reason why the CDIC could not pursue that forum.

On your point about there having been violations of rules and no means of enforcement, the point is well taken. It is one of the things that helped us design some of the things we put on page 40, which are expanded on in the technical papers around what supervisors can do in a more proactive way, and before the fact rather than after the fact, which has been part of the problem in the past. We certainly, you will see when you get into the technical papers, have discussed the role of directors and how they deal with management. The way institutions are run and their responsibilities I think are very important. Being a director of a financial institution is not like being a director of some other kind of corporation, or at least that is the way I view it. So we want to bring very high standards to how institutions are structured and who can serve on them.

Dans le cas de la compagnie *Fidelity*, si je ne m'abuse, une compagnie immobilière avait acheté les actions de *Fidelity* à raison de 15 millions de dollars plus une certaine somme d'argent et en deux mois, avait réussi à renflouer la compagnie immobilière à raison de 22 millions de dollars. Je pense que ces faillites étaient attribuables à des transactions de ce genre et au fait que les règles, comme celle du plafonnement à 10 p. 100, ont été enfreintes à maintes reprises et qu'elles ne semblaient pas être appliquées. On peut établir des tas de règles, mais il faut être disposé à les faire appliquer. Pardonnez-moi d'être aussi long.

Nous n'avons pas établi quel recours le gouvernement pourrait avoir; aucune réponse n'a été donnée à ces questions et nous ne savons pas quel . . . On peut toujours leur imposer des amendes de 5,000\$, ce qui n'empêchera pas ces gens-là de continuer, mais nous ne savons toujours pas quel pourrait être notre recours civil. J'en viens maintenant à la question que je voulais vous poser. Si une compagnie faisait faillite et qu'elle n'était pas assurée, les déposants, les créanciers, les actionnaires même dans certains cas, les porteurs d'actions privilégiées, pourraient se retourner contre les administrateurs ou la direction et les accuser de fraude ou de manque de prudence. Lorsqu'ils sont assurés, les créanciers ou les déposants, une fois remboursés, ne voient pas la nécessité d'intenter de poursuite judiciaire. Nous avons supprimé cet encouragement. Il me semble que, dès que la société d'assurance-dépôts du Canada a remboursé les déposants, elle pourrait chercher réparation en intentant des poursuites judiciaires. Je voudrais savoir ce que vous en pensez.

**Mme McDougall:** Tout d'abord, elle le peut. Ensuite, la Société d'assurance-dépôts du Canada devrait peut-être étudier cette question. Tout n'a pas encore été réglé par les tribunaux, certaines compagnies sont toujours en cours de liquidation et je ne voudrais donc pas faire d'observation sur ce qui s'est passé, mais je ne vois pas pourquoi la Société d'assurance-dépôts du Canada n'emprunterait pas cette voie-là.

D'autre part, vous avez raison de dire que les règles ont été enfreintes et qu'elles n'ont pas été appliquées. Nous avons essayé d'y remédier en proposant certaines solutions que vous trouverez à la page 40 de notre document et qui sont plus détaillées dans nos documents techniques, proposition qui permettra au personnel d'encadrement de réagir avant et non après coup, ce qui a toujours été le problème auparavant. Vous le constaterez dans les documents techniques, nous avons discuté en long et en large du rôle que devraient jouer les administrateurs auprès de la direction. Leurs responsabilités en tant que gestionnaires sont très importantes, à mon avis. On ne peut comparer un poste d'administrateur d'une institution financière à n'importe quel autre poste d'administrateur d'une société, ou du moins c'est ainsi que je le perçois. Nous voulons donc établir des normes très élevées portant sur la structure de ces institutions et sur la compétence des administrateurs.

## [Text]

The other thing in terms of civil redress is the conflict of interest office proposal I think will get at some of that if an institution is not insolvent. If the institution is not insolvent but consumers feel they have been hurt, this conflict of interest office would act in a similar way to an ombudsman. It would assist consumers who legitimately feel they have been injured, and will assist them in going through the normal legal system.

**Mr. Dorin:** I guess the only point I would make here is that even if the financial institution itself is solvent it may be a situation where the owners, if you like, have other assets. Somehow there has to be—and I do not know how we get at this—an extension, if you like, of the ability for redress to those other assets where funds have flowed from the institution to those other assets before it became insolvent, or possibly causing solvency, as we have seen in a couple of cases. That is the concern I have. You know, once the money is gone from the till, the guy is walking around out there with the cash, CDIC has paid off the depositors and we are left holding the bill.

• 1140

**Mrs. McDougall:** That point is well taken around the action the CDIC itself can take, and I do not think we disagree on that. I think, at the bottom of page 45, under Control of Self Dealing, point 5...

**The Chairman:** This is a technical supplement...

**Mrs. McDougall:** Yes, this is in the technical supplement. I realize you have not had a chance to really look at this, but it does underscore your point that there would be:

the power to require restoration of assets illegally paid out of an institution to persons knowingly participating in the wrongful conduct or in cases where no value is received by the corporation in return.

We might actually beef that up.

**The Chairman:** You could beef that up and make it a responsibility, personal liability of the director's, could you not?

**Mrs. McDougall:** Yes. You know, I have not got down to sort of specific definitions. That is one of them. You wanted the other word in there that I have put a question mark around; it is "knowingly". One of the responsibilities of directors and people involved with financial... is the responsibility to know, and...

**The Chairman:** That may be all right, but supposing I am a partner in a large law firm and one of my partners "knowingly" defrauds people. I am "unknowing" that he is doing it, but I am personally liable for his fraud. Now, why the heck would you not make directors responsible the same as lawyers are responsible?

**Mrs. McDougall:** Well, that is certainly something you could come to us with a recommendation on. We do want to

## [Translation]

A propos du recours civil, je crois que le bureau des conflits d'intérêt que nous entendons créer permettra de résoudre certains problèmes de ce genre si une institution financière n'est pas insolvable. Si elle est toujours solvable et que les consommateurs estiment qu'ils ont été lésés, ce bureau des conflits d'intérêts pourrait faire office de médiateur. Il aiderait ceux qui estiment à juste titre avoir été lésés à intenter des poursuites judiciaires.

**M. Dorin:** Oui, mais là encore, si l'institution financière elle-même demeure solvable, il se peut également que les propriétaires, si vous voulez, aient d'autres biens. Je ne sais pas exactement comment nous pourrions procéder, mais il me semble que l'on devrait également saisir ces biens qui ont fructifié avant que l'institution financière en question ne devienne insolvable ou dont l'insolvabilité a été causée par ces autres biens comme nous l'avons vu dans deux cas. C'est ce que je crains. Vous savez, une fois l'argent et le responsable envolés, il ne reste plus à la Société d'assurance-dépôts du Canada que de rembourser les déposants, et qui doit payer la facture? C'est le gouvernement.

**Mme McDougall:** Vous avez raison de proposer ce que pourrait faire la Société d'assurance-dépôts du Canada même et je ne suis pas en désaccord. En haut de la page 48, sous la rubrique contrôle des transactions intéressées, point numéro 5...

**Le président:** Vous parlez du supplément technique...

**Mme McDougall:** Oui, ceci se trouve dans le supplément technique. Je sais que vous n'avez pas encore eu l'occasion de le compiler dans le détail, mais il est bien dit que le gouvernement aurait:

le pouvoir d'exiger le rétablissement d'éléments d'actif transférés illégalement par une institution à des personnes qui participent sciemment à des actes répréhensibles ou lorsqu'aucune contrepartie n'a été reçue par l'institution.

Nous pourrions peut-être être encore plus précis.

**Le président:** Oui, et en rendre l'administrateur personnellement responsable, n'est-ce pas?

**Mme McDougall:** Oui. Vous savez, je n'ai pas donné de définition précise. Voilà l'une d'entre elles. Vous vouliez y voir figurer un autre mot alors que j'hésitais, c'est le mot «sciemment». Une des responsabilités des administrateurs et de tous ceux qui travaillent pour des institutions financières est de savoir...

**Le président:** Tout cela est peut-être très bien, mais supposons que je sois associé dans un grand cabinet d'avocats et que l'un de mes associés escroque les gens «sciemment». Or, je ne sais pas qu'il le fait, mais je suis personnellement responsable de son escroquerie. Alors, grand Dieu, pourquoi ne pas rendre les administrateurs responsables de ces escroqueries tout comme le sont les avocats?

**Mme McDougall:** Bien, vous pourriez nous présenter une recommandation en ce sens. Cependant, nous voulons nous



[Texte]

ensure that we can get people to act as directors, and I would hate to make the rules so tight that lots of honest people and smart people would take one look at the rules and say that they are not getting into that.

**The Chairman:** Perhaps they would require larger fees and perhaps they would have to exercise the discretion they are supposed to have when they become directors. However, I also point out to you, Madam Minister, that chartered accountant firms who certify financial statements that clearly are prepared with less than honest prudence are all responsible for the damages those financial statements might cause.

**Mrs. McDougall:** Yes, partnerships are different from directorships.

**The Chairman:** Is there any reason, in a matter that involves trusteeships, we should allow people to have the advantage of limited liability when they are able to have other people's money under special privilege?

**Mrs. McDougall:** Trustees have a different relationship than directors, I think.

**The Chairman:** I do not think there is anything wrong with somebody losing money in an honest venture; but when he loses money because of an action that clearly exceeds all of the rules, then surely there should be some liability there, whether you knowingly did it or not.

**Mrs. McDougall:** Well, the point I was making is that the word "knowingly" is in there. It goes on to say "or in cases where no value is received by the corporation". I mean that certainly can be redefined or refined. I am not sure that "knowingly" is appropriate, although I do think it is the responsibility of the directors to know. However, the point will certainly be raised by some people before you that you will not get any directors of companies, which are different from partnerships; partnerships are interacting, whereas directors from outside are expected to be knowledgeable but... you would probably draw the line a little differently than you would in a partnership.

**The Chairman:** I see. Mr. Dorin.

**Mr. Dorin:** Essentially, I think these are all the questions I have.

**The Chairman:** Mr. Madden.

**Mr. Dennis Madden (Counsel to the committee):** Madam Minister, in your opening comments you indicated that structural changes emanating from the green paper proposals, if they were implemented, would have an impact on the entire structure of Canadian financial institutions and markets. This being so, why would a two-stage approach be taken to first dealing with non-bank financial institutions, and then only after that is completed, dealing with banking institutions?

• 1145

**Mrs. McDougall:** I think what I was trying to indicate was that if you are looking at the industry as a whole, it is impor-

[Traduction]

assurer que nous pourrions toujours engager des administrateurs et je ne voudrais pas que les règles soient si strictes que des tas de gens honnêtes et intelligents, en examinant les règles, disent qu'ils ne veulent pas de ce poste.

**Le président:** Ils pourraient peut-être demander de plus gros honoraires et exercer la discrétion qu'ils sont censés exercer lorsqu'ils deviennent administrateurs. Mais je voudrais également vous faire remarquer, madame la ministre, que les cabinets de comptables agréés qui garantissent des états financiers qui ne sont de toute évidence pas préparés dans la plus grande honnêteté, sont tous responsables des dommages que ces états pourraient causer.

**Mme McDougall:** Oui, mais vous ne pouvez comparer un poste d'associé à un poste d'administrateur.

**Le président:** Mais pourquoi devrions-nous permettre à des fidéicommissés de se draper du voile de la responsabilité limitée lorsqu'ils peuvent obtenir l'argent des autres dans des conditions spéciales?

**Mme McDougall:** Oui, mais on ne peut comparer un fidéicommissé à un administrateur, je crois.

**Le président:** Je ne crois pas qu'on puisse blâmer quiconque lorsque quelqu'un perd de l'argent qu'il avait investi dans une entreprise honnête; mais lorsqu'il en perd en raison d'une action irrégulière, alors quelqu'un devrait être responsable, qu'il l'ait fait sciemment ou non.

**Mme McDougall:** Bien, ce que je voulais dire, c'est que le terme «sciemment» figure dans ce paragraphe qui dit un peu plus loin: «ou lorsqu'aucune contrepartie n'a été reçue par l'institution». On peut certainement le formuler autrement, si vous le voulez. Je ne suis pas certaine que le mot «sciemment» devrait y figurer, même si je pense qu'il appartient aux administrateurs de savoir. Mais, vous pouvez être convaincu que certaines personnes qui comparaitront devant vous vous diront que, dans ces conditions-là, personne n'acceptera de devenir administrateur d'institution financière, qu'on ne peut les comparer à des associés dans un cabinet; les associés ont des rapports entre eux, alors que des administrateurs indépendants sont tenus de savoir... Mais être associé et être administrateur ne revient pas à la même chose, je crois.

**Le président:** Je vois. Monsieur Dorin.

**M. Dorin:** C'est tout ce que j'avais à dire.

**Le président:** Monsieur Madden.

**M. Dennis Madden (conseiller auprès du Comité):** Madame la Ministre, dans vos remarques d'ouverture vous avez indiqué que, s'ils étaient traduits en actes, les changements structurels émanant des propositions faites dans le Livre vert auraient un impact sur la structure tout entière des institutions financières et du marché canadien. Cela dit, pourquoi procéder en deux étapes: tout d'abord les institutions para-bancaires et, une fois cet exercice terminé, les institutions bancaires?

**Mme McDougall:** Ce que j'ai essayé de vous dire, je crois, c'est qu'il est important de reconnaître que ce secteur doit,

## [Text]

tant to recognize that this in some sense is an industry, and in other senses it is not, and that this is the first time it has been treated this way. Part of it has to do with process. I have indicated in here that we want everything reviewed on a regular cycle. We have some, at least verbal, agreement from the provinces that this is useful, and many of them are interested in putting that on a cycle as well.

We have had regular reviews of the Bank Act every 10 years and regular reviews of the insurance companies every 47 years. So in terms of priorities and process, I would like to deal with those that are the most out of date first. I guess if I could put some priorities on it—and I do not know how this fits in legislative terms, because I am not that far with it because some of the things we want to do will affect a number of acts and others will impact only on a particular act—my priorities would be to move with the CDIC first. I think in terms of a problem area that is the biggest. I would like to see that looked at first.

My second priority would be to get the supervisory body as it is envisaged through this process. I would like to start making the structural changes in that. That is one of the things that will impact on a number of acts. But I do not want to make any moves on the competition side until I have done it on the stability side. Once again, I do not know whether that is practical. I do not know whether we will be able to move on supervisory legislation separate and distinct from the other objectives or from the other parts of legislative change.

My third priority would be to deal with the insurance companies and the Trust Companies Act because they really have not been done for a very long time, and move right into the Bank Act behind that. As I indicated earlier, and as the *Financial Times* reported in a survey of financial institutions, it will take a long time to get this up and running for the institutions involved. So that even if we get the legislation altered, there is going to be a time factor in the participation by different kinds of institutions, and we will then move into the Bank Act. Once those are all in place, we will put them all on the same cycle.

**Mr. Madden:** Thank you.

If I can ask a second question. One of the goals of the green paper is to increase competition between institutions and within markets, and specifically in the area of commercial lending. What evidence is there today that there is insufficient competition in commercial lending, particularly in view of the creation of 50-odd Schedule "B" banks since 1980?

**Mrs. McDougall:** This is a long-term framework, not a short-term framework. That is what I was trying to get at when I talked about people getting into this business will have their own kinds of commercial objectives on which they will base a decision about when and how to get in. I guess in hindsight, looking at the introduction of the Schedule "B" banks, which I think have added a great deal to the lending dimension in Canada, and I think much of that has been very innovative, we have 57 Schedule "B" banks at the moment, of

## [Translation]

dans un certains sens, être considéré comme une industrie et pas dans un autre, et c'est la première fois qu'il est traité ainsi. La procédure est importante. J'ai indiqué ici que tout devrait être revu régulièrement. Les provinces nous ont dit que ce réexamen était utile et nombre d'entre elles veulent le faire également.

Nous révisons la loi sur les banques tous les dix ans et les compagnies d'assurances tous les 47 ans. Alors, je voudrais m'attaquer en priorité à celles qui sont le plus désuètes. Et si je devais établir des priorités—et je ne sais pas comment nous précéderions sur le plan législatif, car mon projet n'est pas très avancé étant donné qu'un certain nombre de lois devront être modifiées—je préférerais commencer par la Société d'assurance-dépôts du Canada. Je crois que c'est là que réside le plus gros problème. Je préférerais commencer par là.

Ma deuxième priorité consisterait à créer cette commission d'examen comme l'envisage le Livre vert. Je voudrais commencer par les modifications d'ordre structurel, ce qui nous amènera à modifier un certain nombre de lois. Mais je ne veux rien faire côté concurrence tant que je ne me serais pas attaqué au problème de la stabilité. Là encore, je ne sais pas si c'est le moyen le plus pratique de procéder. Je ne sais pas si nous pourrions adopter une loi en ce sens sans toucher aux autres objectifs ou sans procéder à la modification des autres lois.

Je voudrais ensuite m'attaquer aux compagnies d'assurances et à la Loi sur les compagnies fiduciaires, car rien n'a été fait dans ce domaine depuis fort longtemps, et passer ensuite à la révision de la Loi sur les banques. Comme je l'ai indiqué antérieurement, et comme l'a publié le *Financial Times* dans une enquête qu'il a faite sur les institutions financières, ce processus sera très long. Et même si la loi devait être modifiée, les différents genres d'institutions financières ne seront pas touchées en même temps, ce qui retardera le processus; nous passerons ensuite à la révision de la Loi sur les banques. Lorsque tout sera en place, le même cycle s'appliquera à tous.

**M. Madden:** Merci.

Permettez-moi de vous poser une deuxième question. Le Livre vert a pour objectif d'augmenter la concurrence entre les institutions financières et au sein des marchés, en particulier dans le domaine des prêts commerciaux. Qu'est-ce qui vous permet de croire que la concurrence en matière de prêts commerciaux est insuffisante, compte tenu en particulier de la création d'une cinquantaine de banques relevant de l'annexe «B» depuis 1980?

**Mme McDougall:** Cet objectif est un objectif à long terme et non à court terme. C'est ce que j'essayais de vous dire lorsque j'ai dit que ceux qui se lanceront dans ces entreprises auront leurs propres objectifs commerciaux qui leur permettront de prendre des décisions à propos de leurs activités. En rétrospective, si l'on songe à la création de ces banques relevant de l'annexe «B», qui ont fortement contribué à la structure du crédit au Canada, structure très novatrice, le Canada compte actuellement 57 banques relevant de l'annexe «B» dont 20 sont



[Texte]

which 20 or 25 are really active. I think over time we may see some rationalization of that.

The introduction of the Schedule "B" banks was, I think, a positive. I think the Schedule "C" bank will be a positive, too.

• 1150

I think the schedule "C" concept will take longer than the schedule "B" bank did, where we did get a lot of new banks all at once because a lot of people were up and running and ready for that. I think this will be a different concept and will take considerably longer.

Credit markets grow with the economy, and the ability and the need for additional facilities will increase with the economy. We are looking at a framework. We are not rushing out and inviting thousands of schedule "C" banks. We are providing a framework whereby we can get some regional entry and some entry in larger hands as well, which I think over time will be positive.

**Mr. Dorin:** I just wanted to get back to the question I asked earlier. I wonder if you could possibly communicate a message to whomever might be in a position to answer this question. In the technical paper it talks about directors and it says what is true, that currently the level of diligence required of directors is one of a reasonably prudent person. It discusses, as you say, raising that; and I am not sure that is necessary.

In my view it is important for the committee to know the existing situation when we talk about trying to strengthen it. I would like to know, about the dozen or so failures of financial institutions we reviewed briefly in earlier testimony, in which cases are possible avenues being pursued? If they are being pursued before the courts, fine. But I would like to have some kind of description in those failures of where this level of diligence required of directors of a reasonably prudent person might come into the ability of CDIC or whomever to pursue action. If you could communicate that message, I would appreciate it.

**Mrs. McDougall:** Your best resource on that is Bob Hammond, whom I understand you have seen. If you want to zero in on that a little further, then I can take it back to him that you would like that expanded on.

**Mr. Dorin:** I have essentially asked him that question, but if we home in on this level of diligence as reasonably prudent, that is a key issue in my mind as to the whole question of who is responsible for the administration and for the trusteeship of other people's assets.

**Mrs. McDougall:** I am quite prepared to take notice of that, and we will see if we can expand on it for you, through Mr. Hammond or someone else.

**The Chairman:** Madam Minister, I was wondering if I could ask you two or three questions on your technical paper. At the present time the trust companies are allowed a 7% basket clause, where they can invest in anything they want; and

[Traduction]

très actives. Peut-être rationaliseront-elles leurs activités au fil des ans.

La création des banques relevant de l'annexe «B» a été un élément positif, je crois. Ce sera également le cas des banques relevant de l'annexe «C».

Je vois que le concept de l'annexe «C» prendra plus de temps que celui de l'annexe «B», car à cette époque-là les banques étaient déjà gagnées à cette idée. Mais ce concept-là sera entièrement différent et prendra beaucoup plus de temps.

Le crédit augmente à mesure que l'économie prend de l'expansion et la création de nouvelles structures dépendra de la conjoncture. Nous sommes en train d'étudier une infrastructure appropriée. Nous ne nous empressons pas de créer des milliers de banques relevant de l'annexe «C». Nous sommes en train d'établir une infrastructure qui permettra à certaines banques régionales et à certaines banques plus grosses d'en faire partie, ce qui se révélera un point positif, je crois.

**M. Dorin:** Je voudrais revenir à la question que j'ai posée antérieurement. Je me demande si vous pouviez transmettre un message à quiconque serait en mesure de répondre à cette question. Le document technique fait état des administrateurs et dit, à juste titre, qu'un administrateur doit être, de nos jours, quelqu'un de raisonnablement prudent. Le Livre vert propose de rendre les règles plus strictes et je ne suis pas convaincu que cela soit nécessaire.

Il est important, à mon avis, que le Comité connaisse bien la situation actuelle avant d'essayer de renforcer quoi que ce soit. Dans le cas de la douzaine de faillites d'institutions financières que nous avons brièvement passées en revue lors de témoignages antérieurs, je voudrais savoir quelle suite on y a donné? Si ces institutions sont poursuivies devant les tribunaux, je n'y vois rien à redire. Mais je voudrais savoir comment la Société d'assurance-dépôts du Canada, ou quiconque d'autre, serait amenées à juger de la prudence d'un administrateur avant d'intenter des poursuites judiciaires. Je vous serais reconnaissant de bien vouloir transmettre ce message à qui de droit.

**Mme McDougall:** La personne la plus compétente pour répondre serait Bob Hammond, que vous avez déjà entendu, je crois. Si vous vouliez bien préciser votre question, je pourrais la lui rapporter pour qu'il puisse vous répondre.

**M. Dorin:** Je lui ai déjà passé cette question grosso modo, mais si nous devons insister sur le caractère raisonnablement prudent d'un administrateur, toute la question de savoir qui est responsable de l'administration et de la garde des biens d'autrui se poserait.

**Mme McDougall:** J'en prends note et nous verrons si nous pouvons répondre à votre question, que ce soit M. Hammond ou quelqu'un d'autre.

**Le président:** Madame la ministre, puis-je vous poser deux ou trois questions à propos de votre document technique. À l'heure actuelle, les compagnies de fiducie relèvent de l'article omnibus de 7 p. 100 qui leur permet d'investir dans ce qu'elles

**[Text]**

commercial and consumer loans come into that basket. The concept I understood of the green paper was that if they wanted to get into the commercial consumer loan field, they would have to create a schedule "C" bank through a financial holding company.

Why, then, in the technical paper, did you allow a specific provision on page 58 of the technical paper for a suggested 15% of assets to be lent in consumer and commercial loans and a reduction in the amount of money that must be in mortgages and debt-equality mortgages to 60% of assets from 75%? Why are we suggesting companies be allowed to get significantly into consumer and commercial loans without going through the trouble of creating a schedule "C" bank?

**Mrs. McDougall:** I guess it depends on your definition of getting into it in a substantial way. What we are trying to indicate is that there are some trust companies that will not want to get into commercial lending in a major way but that would like some flexibility to operate in that area. The trust companies that choose to remain trust companies could participate to a limited extent.

• 1155

**The Chairman:** They can now. They can get into it . . .

**Mrs. McDougall:** Yes. But we have altered the limit a little bit. It depends on your definition of substantial. If they want to be aggressive in this area, they will have to get into a Schedule "C" bank. Now, whether 7% is the right limit, or 15% is the right limit . . . Do you want to add to that?

**Mr. G. King:** On page 58, that 15% you are looking at is an adding up of two figures which are on the previous page.

**The Chairman:** That is right. But there is also a provision of things that would normally go in the basket clause: non-income producing property, real estate and common stock, presumably not covered by any limitation of consistent dividends. In other words, you add another 5% into wheeling and dealing; so you are now up to 20%. I was wondering what the rationale was.

**Mr. G. King:** Is your concern that these may be high risk assets?

**The Chairman:** No. My concern is, which way are we going? The concept of the financial holding company was that those who wanted to go into commercial lending would have to create a Schedule "C" bank and stay within the confines of the business they are already in. But here you are giving them very significant rights to go into commercial lending and other basket-type investments without non-quality mortgages and so on. This is stuff that presumably would not qualify under any loan and trust company provision currently, without forming a Schedule "C" bank.

I just ask you, which way are you going? Are you going to allow people to do these things as trust companies, in which case there would be no demand for a Schedule "C" bank? If

**[Translation]**

veulent, que ce soit des prêts commerciaux ou à la consommation. D'après le Livre vert, je croyais que si elles voulaient se lancer dans les prêts commerciaux et à la consommation elles devraient créer une banque relevant de l'annexe «C» en passant par une société de portefeuille.

Dans ce cas-là, pourquoi proposez-vous, à la page 61 du document technique, que les prêts à la consommation et les prêts commerciaux se limitent à 15 p. 100 de l'actif et pourquoi les hypothèques, les titres de créance et les hypothèques de qualité doivent se limiter à 60 p. 100 de l'actif et non plus à 75 p. 100? Pourquoi permettons-nous à ces compagnies de se lancer en grand dans les prêts à la consommation et les prêts commerciaux sans qu'elles aient à créer de banques relevant de l'annexe «C»?

**Mme McDougall:** Je pense que cela dépend de ce que vous entendez par se lancer en grand. Certaines compagnies de fiducie ne voudront pas se lancer dans les prêts commerciaux mais voudraient simplement disposer d'une certaine marge de manoeuvre pour en consentir certains. Les compagnies de fiducie qui décideront de ne pas changer leur statut pourront en consentir un certain nombre.

**Le président:** Ils peuvent le faire dès maintenant.

**Mme McDougall:** Oui mais le plafond a été modifié. Tout dépend de la définition du mot «substantiel». S'ils veulent faire preuve d'agressivité dans ce domaine, ils devront constituer une banque relevant de l'annexe C. La question est donc de savoir si ce plafond doit être fixé à 7 ou 15 p. 100.

**M. G. King:** Les 15 p. 100 figurant à la page 58 ont été obtenus en ajoutant deux chiffres qui se trouvent à la page précédente.

**Le président:** C'est exact. Mais il existe également une liste des actifs relevant de la clause omnibus, à savoir des propriétés ne rapportant rien, des biens immobiliers et des actions ordinaires auxquelles ne s'appliquent pas de plafond de dividende. On ajoute donc 5 p. 100 pour toutes ces tractations, ce qui donne un total de 20 p. 200. Sur quelle base avez-vous pris votre décision?

**M. G. King:** Vous craignez que ces actifs présentent des risques trop élevés?

**Le président:** Non, je voudrais simplement savoir quels objectifs nous nous sommes fixés. L'idée de la société de *holding* était que, pour faire des prêts financiers, il fallait créer une banque relevant de l'annexe C et rester dans son domaine d'activité. Or, vous leur permettez de se lancer dans des prêts commerciaux et d'autres placements omnibus sans hypothèques de qualité inférieure. Ces actifs ne seraient pas admissibles aux termes des dispositions régissant actuellement les sociétés de prêts et de fiducie, à moins de créer une banque relevant de l'annexe C.

Il s'agit donc de savoir ce qu'on veut. Si les sociétés de fiducie sont autorisées à se lancer dans ce genre d'opération, ce qui n'exigerait pas la constitution d'une banque relevant de l'annexe C, à quoi servent les sociétés de *holding* dans ce cas?



[Texte]

so, why bother with financial holding companies? Which way are you going?

**Mrs. McDougall:** Mr. Chairman, the commercial lending is restricted to 5%. If you look on page 57 . . .

**The Chairman:** Yes, I know that. But consumer lending, which, in many senses is far riskier than commercial lending, is all in the basket right now and is up to 10%.

**Mrs. McDougall:** Personal lending tends to be less risky because the loans are smaller. So the impact on the balance sheet of personal lending, of a personal loan, or two personal loans, or five personal loans, is less. I do not know that this is more liberal, but it is a little more flexible. The commercial lending, I think, is the key definition and it is 5% under this proposal.

The direction we are heading in is that any aggressive entry into commercial lending has to be through the bank route, whereas we are prepared to allow some flexibility for those who choose to stay as trust companies. They are doing it to a degree; they are redefining commercial lending quite imaginatively. We are trying to get a handle on that.

**The Chairman:** Now, have you any concept of new rules concerning leverage? I have not been able to find them in your technical paper, and it seems to me that the concepts of controlling leverage are probably essential if we are going to have better supervisory powers. All I see here is 20 to 1, which is roughly the maximum trust companies are now allowed. Do the people producing the technical papers not have a concept that there would be a different level of leverage?

**Mrs. McDougall:** We get at that a little bit under capitalization, which is on page 72. There is an increase in the minimum capital. Now, we have not taken . . .

**The Chairman:** Yes. I was going to come to that. I have a couple of questions on that.

**Mrs. McDougall:** We have not taken that too much further in terms of the capital ratios and what those definitions should be. It is certainly open for recommendations from this committee.

• 1200

**The Chairman:** It seems rather strange, in looking at the capitalization in the technical paper on page 72, that all you have done is say to roll a dice and that \$5 million looks pretty good except in insurance companies, where we will make it \$6 million. What is the reason for these proposed statutory levels? Is there anything magical about five? If five, why not 10 and so on?

**Mrs. McDougall:** I do not think there is really anything magical about five. We are trying to raise the standards of the capital requirements and I am not sure why the variations are there now.

**The Chairman:** Of the companies that have caused us real problems in CDIC, are there any that had as little as \$5 million in capital anyway? I mean, has \$5 million been a preventative thing or . . . In my view, looking over the ones that

[Traduction]

**Mme McDougall:** Les prêts commerciaux, monsieur le président, sont plafonnés à 5 p.100. A la page 57 . . .

**Le président:** Oui, ça je sais. Cependant les prêts aux particuliers qui sont bien plus risqués que les prêts commerciaux font partie de la clause omnibus et sont plafonnés à 10 p. 100.

**Mme McGougall:** Les prêts personnels sont moins risqués parce qu'en général les montants sont inférieurs. C'est ce qui fait qu'un certain nombre de prêts personnels ont une moindre incidence sur le bilan d'une société. Cela revient donc à assouplir la réglementation. Mais ce sont les prêts commerciaux qui constitueront l'essentiel de ces opérations et ils sont plafonnés à 5 p. 100.

Donc les prêts commerciaux sur une grande échelle devront être effectués par l'entremise d'une banque, alors que les sociétés de fiducie se verront attribuer une plus grande marge de souplesse. Les prêts commerciaux ont d'ailleurs déjà fait l'objet d'une nouvelle définition, mais nous tenons à maîtriser cette évolution.

**Le président:** Vous connaissez les nouvelles règles régissant l'effet de levier? Je ne les ai pas trouvées dans le document technique; or, j'imagine qu'il est essentiel de contrôler l'effet de levier si nous tenons à mieux contrôler l'ensemble de ces opérations. D'après ce document, le maximum que les sociétés de fiducie auraient le droit d'avoir serait un effet de levier de 20 à 1. N'avez-vous pas pensé à modifier cet effet de levier?

**Mme McDougall:** Il en est question sous la rubrique sur la capitalisation à la page 72. Le capital minimum a été relevé. Nous n'avons pas pris . . .

**Le président:** J'allais justement y venir. Je voudrais vous poser deux questions à ce sujet.

**Mme McDougall:** Nous n'avons pas approfondi la question des rapports de capitaux et des définitions. Nous aimerions avoir les recommandations du Comité à ce sujet.

**Le président:** À la page 72 de ce document technique, vous vous êtes bornés à stipuler que 5 millions de dollars suffiront, sauf pour les compagnies d'assurances qui devront avoir 6 millions de dollars. Pour quelle raison avez-vous choisi ce chiffre de 5 plutôt que de 10 millions de dollars ou tout autre chiffre?

**Mme McDougall:** Nous voulons simplement relever le montant des capitaux propres nécessaires, mais j'ignore les raisons de ces écarts.

**Le président:** Parmi les sociétés qui ont causé des difficultés à la Société d'assurance-dépôts du Canada, y en a-t-il dont le capital n'était que de 5 millions de dollars? Parmi les sociétés qui ont fait faillite, toutes avaient des capitaux se chiffrant à

[Text]

failed, while it might be possible to incorporate for \$1 million, they all had several times that, several times more than \$5 million. These refreshingly large amounts of money in the technical paper do not seem to add anything to the stability of the system.

**Mrs. McDougall:** I think in terms of how the capital base has operated in the past, you should probably pursue that once again with Bob Hammond.

There is no magic to the numbers. We feel we are looking for a substantial capital base. Whether you define it as five or ten, we feel that five is appropriate. If you increase it to 20 you narrow the potential for entry into the business which may be a good thing or a bad thing. It may mean you get rich crooks instead of poor crooks; I do not know. Five certainly seemed to us to be appropriate and if you have other thoughts, of course, we would be happy to take them.

**The Chairman:** I just wanted to know if the reason for it being five was to limit the people getting into the business, or was the limit of five designed to improve the stability of the present system?

**Mr. G. King:** I think it is a question of feeling there is enough capital to support an institution which will be of the size that it can afford to hire skilled management and that sort of thing. I do not have the facts in my head, but we can check and get back to you. I think there have been one or two smaller institutions which have failed that have had a smaller amount of capital, but I would have to check that; I do not have the facts in front of me.

**The Chairman:** I do not know the details of London Loan Limited. That is the only one I can remember which could conceivably be that small.

**Mr. G. King:** Astra Trust, which failed a few years ago, was not that large.

I think the other point is that one aspect of the approach to capital is the concern of the financial holdings companies insuring that the capital that is there is properly measured and that there are not fellows with double counting with the way their capital is being moved around the system. There are also the concerns on the strict control on self-dealing, I think, that is also an attempt to make sure that capital which is in the company does not leak out of the company as a result of self-dealing transactions.

**The Chairman:** That brings you back to the investment matter when you bring into the question the double counting of capital. Are you intending to allow a trust company, for example, to use its capital, which on a 20 time lever would be roughly 5% of assets, to put that 5% of assets into a subsidiary. That is what you have indicated in your investment break. A subsidiary, for example, dealing in real estate.

**Mr. Sargent:** This area is one that you may wish to pursue in more detail at the session with officials. In a general sort of way the proposal does not allow an operating financial institution such as a trust company to put capital into various types of subsidiaries.

[Translation]

beaucoup plus que 5 millions de dollars. Donc, ces nouveaux plafonds figurant dans le document technique ne vont pas à mon avis renforcer la stabilité du système.

**Mme McDougall:** M. Bob Hammond devrait pouvoir vous expliquer mieux cette question.

Il n'existe pas de chiffre magique. Tout ce que nous cherchons à faire, c'est de nous assurer que les sociétés disposent de capitaux propres suffisants. Nous estimons que 5 millions de dollars est un chiffre raisonnable. Si le minimum était porté à 20, cela limiterait le nombre d'entreprises, ce qui peut être considéré comme un facteur positif ou négatif selon l'idée que l'on se fait de la situation. Quoi qu'il en soit, 5 millions nous a paru un chiffre raisonnable mais nous sommes ouverts à toute suggestion.

**Le président:** Je voulais savoir si vous avez opté pour ce chiffre de 5 millions pour limiter le nombre d'entreprises ou bien plutôt pour renforcer la stabilité du système dans son ensemble.

**M. G. King:** Nous tenons avant tout à nous assurer qu'une compagnie dispose de capitaux suffisants pour pouvoir engager des cadres de direction qualifiés. Je ne me souviens pas des chiffres précis mais nous pourrions vérifier. Je crois me souvenir qu'une ou deux petites sociétés avaient des capitaux inférieurs à ce montant, mais je devrai vérifier pour m'en assurer.

**Le président:** Je ne me souviens pas des détails relatifs à la société *London Loan Limited*. C'est la seule, j'imagine, dont le capital serait inférieur à 5 millions de dollars.

**M. G. King:** *Astra Trust* qui a fait faillite il y a quelques années n'avait pas de gros capitaux.

Les sociétés de *holding* tiennent à s'assurer que le calcul des capitaux est effectué correctement pour empêcher toute double imputation. Il s'agit par ailleurs de s'assurer que les capitaux d'une compagnie ne sont pas délapidés pour des opérations personnelles.

**Le président:** La question de la double imputation des capitaux nous ramène au problème des placements. Un effet de levier de 20 représenterait environ 5 p. 100 de l'actif; les sociétés de fiducie seront-elles autorisées à placer ces 5 p. 100 de leur actif dans une filiale s'occupant par exemple d'opérations immobilières?

**M. Sargent:** Vous pourrez si vous le souhaitez examiner cette question plus en détail lorsque les responsables comparaitront devant vous. En règle générale, les sociétés de fiducie ne sont pas autorisées à placer leur actif dans toutes sortes de filiales.



[Texte]

[Traduction]

• 1205

It is the case, as you note, that there are a limited number of special types of subsidiary very closely related with the trust companies' business which would be eligible investments for a trust company. I think in general terms there would be a move away from an operating, regulated financial institution putting funds into subsidiaries.

I guess there are two or three aspects of the approach—you have already recognized them—which interplay in this area. One is the initial capitalization requirement and the general leverage ratio; a second is the general investment rules which are laid out in the technical paper; and the third is the broad approach to the capitalization structure of financial intermediaries which would be restricted by the holding company proposal.

**The Chairman:** I can appreciate that one of the major problems of failures, and particularly the Fidelity Trust failure, was that the trust company owns a real estate development company . . .

**Mr. Sargent:** That would not be permitted.

**The Chairman:** Well, nowhere in this paper is there a prohibition against that.

**Mr. Sargent:** There is in the sense that regulated financial institutions would not be able to have more than a 10% ownership interest in operating non-financial companies.

**The Chairman:** Are you saying that you are going to declare that existing federally incorporated trust companies will not be allowed to continue to own their wholly-owned real estate subsidiaries?

**Mr. Sargent:** Not real estate development subsidiaries, no. Those would have to be held, if I can use our jargon, up above the holding company rather than directly by the regulated financial institution.

**Mr. G. King:** Just a point of clarification: There is a very specific type of regulated company that trust companies may hold, I think, which just in a sense holds the real estate that the company is occupying in some sense, kind of a service corporation, but I think that is different from a development company, which you had in mind. I do not again have the Fidelity corporate structure in my head, but . . .

**The Chairman:** All right.

**Mr. G. King:** —I think it may have been a sister company rather than a subsidiary.

**The Chairman:** It was owned both ways, was it not?

**Mr. G. King:** It may have been that Pocklington financed it . . .

**The Chairman:** Patrician Land . . .

**Mr. G. King:** —had holdings in both Fidelity and Patrician. I am not sure. That could be checked, though.

**The Chairman:** The situation is, though, that at present a number of trust companies, and some of the ones we have been looking at, are situations where the trust company has a direct

Il existe effectivement un nombre limité de filiales de sociétés de fiducie dans lesquelles ces dernières pourraient placer leur actif. Mais dans l'ensemble, on voudrait empêcher que les sociétés financières placent leur actif dans leurs propres succursales.

Plusieurs facteurs entrent en jeu. Il y a, premièrement, les conditions de capitalisation de départ ainsi que l'effet de levier; deuxièmement, des règles générales régissant l'investissement tel que prévu dans le document technique et, troisièmement, les modalités de capitalisation des intermédiaires financiers régis par la société de holding.

**Le président:** Une des principales causes de faillite, et en particulier dans le cas de la Fidelity Trust, est le fait que cette dernière contrôle des sociétés de promotion immobilière.

**M. Sargent:** Cela ne serait plus autorisé.

**Le président:** Je ne vois pas d'interdiction dans votre document.

**M. Sargent:** C'est interdit du fait que les institutions financières réglementées ne seraient pas autorisées à détenir plus de 10 p. 100 de l'actif d'une société non financière.

**Le président:** Vous voulez dire que les sociétés de fiducie existantes ne seront plus autorisées désormais à contrôler leur propre société immobilière à 100 p. 100.

**M. Sargent:** Non, elles ne pourront plus s'occuper de promotion immobilière. Ces filiales immobilières ne pourront plus désormais appartenir directement aux institutions financières réglementées.

**M. G. King:** Une précision si vous le permettez. Les sociétés de fiducie pourront continuer à contrôler des sociétés de service qui sont différentes des sociétés faisant de la promotion immobilière. Je ne me souviens pas au juste comment était constituée la Fidelity Trust.

**Le président:** D'accord.

**M. G. King:** Il s'agissait peut-être en l'occurrence d'une société-soeur plutôt que d'une filiale.

**Le président:** Mais ça leur appartenait bien n'est-ce pas?

**M. G. King:** Il se peut que Pocklington l'ait financée.

**Le président:** Patrician Land . . .

**M. G. King:** C'est possible que Pocklington ait eu des participations aussi bien dans Fidelity Trust que dans Patrician. Je ne m'en souviens pas mais je pourrais vérifier.

**Le président:** Parmi les sociétés de fiducie que nous avons examinées, il y en a un certain nombre qui possèdent des filiales s'occupant d'opérations immobilières. Est-ce que vous

[Text]

real estate subsidiary. Are you going to suggest that the Trust Companies Act be amended to prevent a trust company having an active real estate subsidiary? These are active corps. They buy and sell real estate. They rent real estate out. They manage real estate and so on.

**Mr. G. King:** I think there is also in the insurance legislation a device for investing in real estate, as an investment. I think that is different.

**The Chairman:** They invest in real estate by buying an active real estate investment company and they proceed to run that investment company. Is it the suggestion that the trust companies be entitled to continue with those subsidiaries, or insurance companies with those subsidiaries?

**Mr. Sargent:** Sir, we would like to seek clarification on exactly how far one can go in that direction. Currently it is my impression that there are significant limitations now and that as a result the situation may be more one that Mr. King described as sister corporations rather than wholly owned or predominantly owned. Certainly the proposal would very strictly limit that type of arrangement. As I said, the notion is that basically a regulated financial institution could not have an ownership interest.

**The Chairman:** Well, you are quite right. A bank cannot have a . . .

**Mr. Sargent:** Yes.

**The Chairman:** All right. But these are not banks. These are trust companies.

**Mr. Sargent:** No. I am including trust companies in my reference to regulated financial institutions. Under the proposal they would not be able to have more than a 10% interest in a non-financial corporation. So it could not be an owner in that sense of more than 10% of something other than another regulated financial institution.

• 1210

**The Chairman:** Okay.

**Mr. G. King:** I think pages 56 and 57 in the technical paper you will find helpful on that. It is fairly detailed, but it does point out the limitations on holdings of real estate. At the bottom of page 57 it says:

for the purposes of limits on investments in real estate described in (5) above, real estate held through a real estate subsidiary would be treated in the same manner as if it were directly held.

In a sense, there will be a looking through; to the extent that a real estate subsidiary is used as a device, there will be a looking through the subsidiary to examine the total exposure on real estate for the company.

**Mr. Sargent:** There in fact would really be a double limit. One is the limit Mr. King has just referred to, which is set out on pages 56 and 57, and that is real estate for investment limited to 35% of shareholders' equity. The second limit that would apply is the one I have been referring to. That is an attempt to keep the regulated financial and non-financial operations separate; that is, that a regulated financial institu-

[Translation]

proposez de modifier la Loi sur les compagnies fiduciaires afin de leur interdire les prises de participation de filiales opérant dans le secteur immobilier? Ce sont des sociétés qui font toutes les opérations immobilières y compris la location, la vente et l'achat.

**M. G. King:** Les compagnies d'assurances font également des placements dans l'immobilier mais c'est différent.

**Le président:** Elles rachètent et gèrent des sociétés faisant des placements immobiliers. Est-ce que les sociétés de fiducie ainsi que les compagnies d'assurances pourront continuer à avoir des filiales s'occupant d'opérations immobilières.

**M. Sargent:** Il va falloir que je vérifie. J'ai l'impression qu'il existe actuellement des limites très strictes et qu'il s'agit donc davantage, comme M. King l'a expliqué, de sociétés soeurs plutôt que de filiales à cent pour cent. La nouvelle proposition limiterait sévèrement ce genre d'opérations. En principe, une institution financière réglementée ne pourrait pas avoir ce genre de filiale.

**Le président:** C'est vrai pour les banques.

**M. Sargent:** Oui.

**Le président:** Mais il s'agit en l'occurrence non pas de banques mais de sociétés de fiducie.

**M. Sargent:** Les sociétés de fiducie font partie des institutions financières réglementées. Au terme de cette proposition, elles ne seraient pas autorisées à détenir plus de 10 p. 100 de l'actif d'une société non financière. Elles ne seraient donc pas autorisées à détenir plus de 10 p. 100 de l'actif d'une société qui ne serait pas elle-même une société financière réglementée.

**Le président:** D'accord.

**M. G. King:** Vous devriez jeter un coup d'oeil aux pages 56 et 57 du document technique. Vous y trouverez les plafonds s'appliquant aux placements immobiliers. Voici donc la citation de la page 60:

aux fins des plafonds s'appliquant aux placements immobiliers décrits en (5), les biens immobiliers détenus par l'entremise d'une filiale immobilière seraient traités de la même façon que s'ils étaient détenus sans intermédiaire.

Si une filiale immobilière est utilisée pour contourner la loi, on procédera à une vérification des comptes de la filiale pour vérifier quelle partie de l'actif sera constituée par des biens immobiliers.

**M. Sargent:** Il y aurait donc en réalité deux plafonds. Il y aurait, d'une part, le plafond évoqué par M. King, figurant aux pages 59 et 60, qui limite à 35 p. 100 la part des biens immobiliers dans l'ensemble de l'actif d'une société. Il y aurait par ailleurs une limitation en ce sens qu'on chercherait à établir une séparation claire entre les institutions financières et non financières, en empêchant notamment les institutions



[Texte]

tion in general could not hold more than 10% ownership interest in a unregulated non-financial institution.

**The Chairman:** All right. Would you be prepared then to have a provision on these real estate subs that would stay within the 5% rule so that the 5% would be the gross asset, the gross amount of real estate held, not the net equity in real estate?

**Mr. Sargent:** That I believe is a point already taken in this technical paper, yes.

**The Chairman:** Does anybody else have any questions? Well, thank you very much, Madam Minister, for coming before us.

**Mrs. McDougall:** Thank you very much. I shall look forward with great interest to your future hearings. I appreciate the opportunity to be here.

**The Chairman:** Thank you. The committee stands adjourned until July 9.

[Traduction]

financières réglementées de détenir plus de 10 p. 100 de l'actif d'une institution non financière.

**Le président:** D'accord. Est-ce que vous accepteriez pour les filiales s'occupant d'opérations immobilières une disposition imposant un plafond de 5 p. 100 sur l'ensemble des valeurs immobilières plutôt que sur la valeur nette des valeurs immobilières.

**M. Sargent:** C'est ce qui figure déjà dans le document technique.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Je vous remercie madame la ministre d'être venue aujourd'hui.

**Mme McDougall:** C'est moi qui vous remercie. C'est d'ailleurs avec plaisir que je reviendrai.

**Le président:** Merci. La séance est levée jusqu'au 9 juillet.



*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Finance:*

John Sargent, Assistant Deputy Minister;

Gordon King, General Director, Financial Sector Policy  
Branch.

*Du ministère des Finances:*

John Sargent, sous-ministre adjoint;

Gordon King, directeur général, Direction de la politique du  
secteur financier..



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 47

Tuesday, July 9, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 47

Le mardi 9 juillet 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finance, Trade and Economic Affairs

## Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Murray Dorin  
Alfonzo Gagliano  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
George Minaker  
Alan Redway  
Nelson Riis  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

George Baker  
Ross Belsher  
David Daubney  
Simon de Jong  
Al Girard  
André Harvey  
Felix Holtmann  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Stewart McInnes  
Aideen Nicholson  
Lorne Nystrom  
Monique Tardif  
Barry Turner

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

Pursuant to S.O. 69(4)(b)

On Monday, July 8, 1985:

Alfonzo Gagliano replaced Aideen Nicholson;  
Aideen Nicholson replaced Alfonzo Gagliano.

Conformément à l'article 69(4)b) du Règlement

Le lundi 8 juillet 1985:

Alfonzo Gagliano remplace Aideen Nicholson;  
Aideen Nicholson remplace Alfonzo Gagliano.



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 9, 1985  
(67)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 10:15 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Shirley Martin, Paul McCrossan.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

*Witnesses: From the Government of Québec: "Bureau de l'Inspecteur Général des institutions financières":* Fernand Gauthier, "Surintendant des institutions de dépôt"; Guy Monfette, "Surintendant des assurances". *From the Department of Finance:* John Sargent, Assistant Deputy Minister, Financial Sector, Policy Branch; Gordon King, Director General, Financial Sector, Policy Branch; Allan Poppoff, Director, Financial Institutions and Markets Division; Denise Bélisle-Horner, Legal Counsel. Peter Dey, (formerly with the Ontario Securities Commission). *From the Bank of Canada:* Gerald Bouey, Governor.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday June 27, 1985, Issue No. 46*).

Guy Monfette from the "Bureau de l'Inspecteur Général des Institutions financières" made a statement and with Fernand Gauthier answered questions.

At 12:22 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 1:04 o'clock p.m., the sitting was resumed.

John Sargent, from the Department of Finance, made a statement and, with Denise Bélisle-Horner and Allan Poppoff, answered questions.

At 3:07 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 3:14 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Peter Dey made a statement and answered questions.

At 3:47 o'clock p.m., the sitting was suspended.

## PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 JUILLET 1985  
(67)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit ce jour à 10 h 15, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Substituts présents:* Simon de Jong, Shirley Martin, Paul McCrossan.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

*Témoins: Du Gouvernement du Québec: Bureau de l'Inspecteur général des institutions financières:* Fernand Gauthier, surintendant des institutions de dépôt; Guy Monfette, surintendant des assurances. *Du ministère des Finances:* John Sargent, sous-ministre adjoint, secteur financier, direction de la politique; Gordon King, directeur général, secteur financier, direction de la politique; Allan Poppoff, directeur, division des institutions et des marchés financiers; Denise Bélisle-Horner, conseillère juridique. Peter Dey, (autrefois à l'«Ontario Securities Commission»). *De la Banque du Canada:* Gerald Bouey, gouverneur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer» (*Voir Procès-verbaux témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); il reprend également l'étude de son ordre de renvoi du lundi 17 juin relatif au document intitulé «Rapport du groupe de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); ainsi que de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985, relatif au document intitulé: «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer, de juin 1985 (Supplément technique)» (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Guy Monfette du Bureau de l'Inspecteur Général des institutions financières, fait une déclaration et répond aux questions avec Fernand Gauthier.

A 12 h 22, la séance est suspendue.

A 13 h 04, le Comité reprend ses travaux

John Sargent, du ministère des Finances, fait une déclaration et répond aux questions avec Denise Bélisle-Horner et Allan Poppoff.

A 15 h 07, la séance est suspendue.

A 15 h 14, le Comité reprend ses travaux.

Peter Dey fait une déclaration et répond aux questions.

A 15 h 47, la séance est suspendue.

At 3:48 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Gerald Bouey made a statement and answered questions.

At 5:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 15 h 48, le Comité reprend ses travaux.

Gerald Bouey fait une déclaration et répond aux questions.

A 17 h 10, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Tuesday, July 9, 1985

• 1014

**The Chairman:** This is the recommencing of our public hearings with respect to the regulation of Canadian financial institutions and the proposals for discussion put before the House by the Hon. Barbara McDougall.

The witness this morning is from the Province of Quebec, Mr. Guy Monfette, *Surintendant des assurances*. His partner, Fernand Gauthier, *Surintendant des institutions de dépôt*, is unavoidably detained by weather. We are going to try to find him, but if we cannot we may have to interrupt the hearing, have him present later today and work it around.

Mr. Monfette, perhaps you could lead us into the insurance concerns and how proposals are made by the Province of Quebec with respect to regulations.

**M. Guy Monfette (surintendant des assurances, Bureau de l'inspecteur général des institutions financières, gouvernement du Québec):** Monsieur le président, madame le greffier, membres de ce Comité, je m'excuse du délai que vous avez dû subir à cause de la température. On habite le même pays, mais il semble que les conditions atmosphériques soient différentes à Québec et à Ottawa. Pour ma part, je suis arrivé ici hier soir. Veuillez donc excuser le délai ainsi que l'absence de M. Gauthier.

L'inspecteur général des institutions financières, M. Bouchard, aurait dû être ici ce matin, mais il est à l'extérieur du pays. Il m'a prié de l'excuser.

Les commentaires que nous allons formuler aujourd'hui portent sur le Livre vert lui-même, et non pas nécessairement sur le document technique qui a été déposé à la fin de juin, étant donné que les délais d'appréciation étaient trop courts.

Monsieur le président, le Livre vert contient de nombreuses propositions d'un intérêt certain, tant pour les diverses autorités de surveillance que pour les institutions financières du Canada. On y décèle d'ailleurs beaucoup de points en commun avec les orientations mises de l'avant par le Québec. Par exemple, le maintien d'une réglementation par fonction, découlant d'un souci de sauvegarder la spécificité des différentes catégories d'institutions financières, est conforme à notre point de vue.

Sous réserve peut-être de modalités qui seront connues ultérieurement, il en est de même pour certaines propositions, comme la capacité qui sera donnée à une compagnie mutuelle d'assurance ou aux coopératives d'épargnes et de crédit de participer au capital d'autres institutions financières, comme la simplification des règles de placement des compagnies d'assurance et des compagnies de fiducie, ou encore comme l'élargissement des pouvoirs de financement des compagnies mutuelles d'assurance.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mardi 9 juillet 1985

**Le président:** Nous reprenons donc nos audiences publiques portant sur la réglementation des institutions financières canadiennes et sur les propositions de discussion soumises à la Chambre par l'honorable Barbara McDougall.

Notre mémoire ce matin vient de la province de Québec. Il s'agit de M. Guy Monfette, surintendant des assurances. Son associé, Fernand Gauthier, surintendant des institutions de dépôt a été empêché par les conditions météorologiques. Nous allons nous efforcer de le rejoindre mais, si cela n'est pas possible, il se peut que nous devrions interrompre l'audience jusqu'à sa comparution plus tard dans la journée.

Monsieur Monfette, peut-être voudriez-vous nous présenter les points qui concernent les assurances et nous parler de la façon dont la province de Québec présente des propositions touchant les règlements.

**Mr. Guy Monfette (Superintendent of Insurance, Office of the Inspector General of Financial Institutions, Government of Quebec):** Mister Chairman, Madam Clerk, members of the committee, I apologize for the delay caused by the weather. We live in the same country but it seems that the atmospheric conditions are different in Quebec and Ottawa. For my part, I arrived here last night. So please excuse us for the delay as well as for the absence of Mr. Gauthier.

The Inspector General of Financial Institutions, Mr. Bouchard, was to be present this morning, however he is out of the country at this time. He asked me to convey his apologies.

The comments we will make today relate to the Green Paper itself, and not necessarily to the technical document that was tabled at the end of June, given that we have not had sufficient time to analyse the latter.

Mr. Chairman, the Green Paper contains numerous proposals of real interest as much to the various supervising authorities as to the financial institutions of Canada. Besides, we detect several points in common with the directions being taken by Quebec. For example, the maintenance of the principle of regulation by function which flows from a desire to safeguard the integrity of the various categories of financial institutions, is in keeping with our point of view.

Subject perhaps to the conditions that will be known later, the same can be said with regard to other proposals such as that to permit mutual insurance companies and co-operative credit institutions to participate in other financial institutions, such as the simplification of investment rules of insurance, trust and mortgage loan companies, or again, the broadening of the financing powers of mutual insurance companies.

## [Text]

Le Québec partage aussi l'objectif de mieux contrôler, dans les lois, les transactions intéressées et les conflits d'intérêts. Les initiatives fédérales ou d'autres provinces en la matière seront sérieusement étudiées.

D'autre part, le choix fédéral de ne pas élargir les pouvoirs de prêts et de placements, notamment en matière de crédit commercial et en matière de filiales, pourrait entraîner des différences importantes entre la législation du Québec et celle du fédéral concernant les compagnies d'assurance, les compagnies de fiducie et les caisses populaires. Ces différences sont sans doute dues au contexte particulier des institutions sous la responsabilité des deux autorités, de même qu'à des différences dans l'éventail des moyens dont chacune d'elles peut disposer. Mais différents ordres de préoccupations peuvent se glisser dans le choix des moyens et j'aimerais, dans cette perspective, soulever quelques questions préliminaires ou d'ordre général à l'égard des propositions concernant les sociétés de portefeuille financières, l'ajout d'une banque à l'Annexe C parmi ses institutions affiliées et la protection de l'épargnant.

Les sociétés de portefeuille financières: On sait que les plus importantes sociétés de portefeuille qui seront actives dans un proche avenir sont déjà constituées et que certaines d'entre elles pourraient déjà planifier la mise en commun de ressources. Il importe, dans ce contexte, comme le souligne le Livre vert, d'identifier et de modifier au besoin les dispositions qui, dans les lois, peuvent entraver l'établissement de réseaux entre institutions.

• 1020

Mais pourquoi forcer la constitution de telles sociétés de portefeuille dès qu'un investisseur ou un groupe d'investisseurs associés détient un peu plus de 10 p. 100 du capital-actions votant de deux institutions financières? Ce pourcentage était utilisé jusqu'à maintenant comme plancher ou comme plafond dans de multiples lois et règlements, mais son utilisation comme seuil à partir duquel la constitution d'un holding en aval devient nécessaire est lourde de conséquences. Il a pour objet pratique d'interdire le placement de portefeuille supérieur à 10 p. 100 dans deux institutions financières de catégories différentes dont l'une est réglementée par le fédéral. Cela pourrait avoir des implications sérieuses pour les portefeuilles importants de placements, mais seule une étude pourrait le démontrer. Combien y aurait-il de telles sociétés au Canada, compte tenu de la présence d'investisseurs importants dont la réglementation permet un pourcentage plus élevé des actions ordinaires d'une même société? Parmi ces sociétés, combien y en aurait-il qui seraient véritablement dans un contexte pour instaurer un système de mise en commun de ressources dans les institutions affiliées?

D'autre part, sur quoi s'appuie la nécessité d'une législation fédérale distincte qui régirait, semble-t-il, moins la société de portefeuille que les institutions financières affiliées, qu'elles soient constituées par une autorité fédérale ou par une autorité provinciale? Ne serait-il pas nécessaire de régir les transactions intéressées, d'éviter le double comptage du capital et d'éviter le cumul des pouvoirs de placement en actions de sociétés par l'intermédiaire de dispositions introduites dans les

## [Translation]

Quebec also shares the objective of better control, through legislation, of selfdealing and conflict of interest. The federal initiatives and those of other provinces will be studied seriously.

On the other hand, the federal decision not to broaden the lending and investing powers, particularly in regard to commercial credit and to subsidiaries, could lead to important differences between the federal and the Quebec legislation pertaining to insurance companies, trust companies and credit unions. These differences are no doubt due to the context peculiar to institutions that fall within the jurisdiction of both authorities as well as to differences in the means that each has at its disposal. But different kinds of concern can enter into the choice of means and I would like, in this regard, to raise a number of preliminary questions of a general nature with respect to the proposals having to do with financial holding companies, the inclusion of a Schedule C bank as one of its affiliated institutions and the protection of the depositor.

Financial holding companies: we know that the largest holding companies that will be active in the near future are already in existence and that some of them could already be planning the pooling of resources. It is necessary in this regard, as underlined by the Green Paper, that we identify and amend as required the provisions that, in the law, could inhibit networking between institutions.

But why require the forming of such a holding company as soon as an investor or group of associated investors hold a little more than 10% of the voting stock of two financial institutions? This percentage has been used to date as a floor or as a ceiling in numerous laws and regulations, but its use as a threshold requirement for the forming of a downstream holding has serious consequences. Its purpose is to prevent portfolio investment of more than 10% in two financial institutions of different categories, one of which is operating under federal legislation. This could have serious implications for large investment portfolios, but only a study could demonstrate this. How many such companies will there be in Canada, taking into account the existence of major investors who are permitted by the regulations to hold a higher percentage of the common shares of a single company? Among these companies, how many would really be in a position to establish a system for the grouping of resources in affiliated institutions?

On the other hand, what is the rationale behind distinct federal legislation that would, it seems, apply less to financial holding companies than to affiliated financial institutions whether they are formed under federal or under provincial legislation? Would it not be necessary to control self-dealing, to avoid double counting of capital and to avoid the accumulation of the power of investment in the shares of companies through provisions incorporated in the specific legislation



*[Texte]*

lois spécifiques à chacune des catégories d'institutions financières, si tel est l'objectif poursuivi? Je le crois.

S'il existe aussi des solutions de rechange valables et plus respectueuses de chacune des juridictions, quel est l'enjeu qui pourrait légitimer une intervention fédérale directe en matière de propriétés d'actions et en matière d'opérations d'institutions financières constituées par des autorités provinciales? Le projet est-il valable sur le plan constitutionnel? Quel est l'enjeu qui pourrait légitimer une intervention fédérale en matière de supervision d'institutions constituées par les provinces? Le Livre vert est muet sur cet aspect de supervision, mais il m'apparaît évident qu'une loi qui régirait les sociétés de portefeuille et les institutions financières affiliées inclurait un droit d'inspection. Ainsi, par le biais d'une supervision et d'un contrôle des sociétés de portefeuille financières, le gouvernement fédéral régirait et contrôlerait les institutions financières provinciales qui feraient partie de telles sociétés de portefeuille. C'est un problème constitutionnel de grande envergure sur lequel le débat ne fait que commencer.

Puisque l'octroi d'une charte bancaire est une prérogative fédérale, nos commentaires sont limités à l'argumentation du Livre vert sur le sujet.

La formation de telles banques est placée en alternative au décloisonnement écarté pour des raisons non explicitées et surtout en alternative à un élargissement des pouvoirs de prêts et de placements des autres catégories d'institutions financières sans que cette possibilité, semble-t-il, ait été sérieusement évaluée.

La formation de telles banques est voulue pour une addition à la concurrence en matière de crédit commercial. Elle est placée en alternative à un élargissement des pouvoirs de prêts et de placements des autres institutions financières.

Il n'est pas évident qu'un déplacement du crédit commercial d'institutions financières membres d'un conglomerat vers une banque de l'annexe C du même conglomerat serait susceptible d'augmenter la concurrence au Canada, d'autant plus que ce déplacement risque d'être l'effet de barrières indûment respectives à l'égard de compagnies d'assurance et de fiducie. Quel serait l'effet de telles barrières sur la capacité concurrentielle et le potentiel de croissance des institutions non bancaires qui demeureraient indépendantes? Pourquoi concentrer tous les pouvoirs en matière de crédit commercial dans une banque de l'annexe C, alors qu'il n'est pas démontré qu'il soit nécessaire de soumettre le crédit commercial à une seule réglementation au Canada quand l'exercice de ce pouvoir chez les banques n'est pratiquement pas l'objet de contrôle? D'autre part, l'addition d'une banque au sein d'un conglomerat ajoute peu à la capacité juridique du conglomerat d'effectuer plusieurs types de crédit (si les lois ne sont pas indûment restrictives), ou encore de canaliser l'épargne des ménages, et il est loin d'être certain qu'une nouvelle banque aurait la meilleure crédibilité sur le marché.

*[Traduction]*

governing each of the categories of financial institutions, if such an objective were pursued? I believe so!

If there exist valid alternatives that are more in keeping with respective jurisdictions, what could justify a direct federal intervention in the ownership of stock and in the operations of financial institutions established under provincial legislation? Is the proposal constitutionally sound? What could justify a federal intervention into the supervision of institutions established under provincial legislation? The green paper is silent on this aspect of supervision, but it seems obvious to me that legislation that would govern financial holding companies and affiliated financial institutions would include the right to carry out inspections. Thus, through the supervision and the control of financial holding companies the federal government would govern and control the provincial financial institutions that comprise these holding companies. This is a constitutional problem of great importance that has only begun to be debated.

Since the granting of bank charters is a federal prerogative, our comments are limited to the green paper's discussion of this subject.

The forming of such banks is offered as an alternative to decompartmentalisation which is rejected without stating explicit reasons, and primarily as an alternative to the broadening of the lending and investing powers of other categories of financial institutions without, it seems, having seriously studied the proposal.

The creation of such banks is intended to enhance competition in the commercial credit market. It is offered as an alternative to the broadening of the lending and investing powers of other financial institutions.

It is not clear that a transfer of commercial credit from financial institutions that are members of a conglomerate to a Schedule "C" bank within the same conglomerate would tend to enhance competition in Canada, more so since the transfer would probably have the effect of throwing up serious obstacles for insurance and trust companies. What effect would such obstacles have on the competitive position and the growth potential of non-banking institutions that remain independent. Why concentrate all of the powers pertaining to commercial credit in a Schedule "C" bank when it has not yet been demonstrated to be necessary in Canada to submit commercial credit to one single regulation given that the exercise of this power by the banks is virtually uncontrolled? Moreover, adding a bank to a financial holding company would add little to the holding's legal capacity to offer several types of credit (if the laws are not unduly restrictive) or to drain family savings, and it is far from certain that a new bank would enjoy any better credibility on those markets.

Sur le plan économique, ne serait-il pas plus efficace d'élargir les pouvoirs de prêt et de placement d'institutions, comme les compagnies de fiducie, de prêts et d'assurance et

Economically, would it not be more efficient to widen the lending and investment powers of institutions such as trust companies, loan companies, insurance companies and savings

[Text]

des caisses d'épargnes et de crédit plutôt que de permettre l'ajout d'une banque dans quelque conglomérat financier?

La protection de l'épargnant: Les règles concernant les transactions intéressées sont très imprécises mais prennent une certaine importance dans la mesure où elles s'appliquent aux institutions à charte de provinces qui sont affiliées à une société de portefeuilles. De plus, ces règles détermineraient la capacité des institutions affiliées à une société de portefeuilles de transiger entre elles, ces règles seraient en particulier déterminantes quant au rôle de la banque au sein du conglomérat.

La mise sur pied du Bureau de conflits d'intérêt financiers soulève des questions d'ordre constitutionnel. Les institutions à l'égard desquelles ce bureau serait habilité à intervenir ne sont pas identifiées, non plus que la nature des plaintes qu'il pourrait recevoir et jusqu'où aller pour un organisme fédéral en matière de contrats d'assurance et de contrats de fiducie.

Monsieur le président, messieurs, voici les commentaires que nous désirions formuler en regard de la réforme importante que le fédéral désire mettre de l'avant, réforme que le Québec a déjà, depuis quelques années, entreprise dans la modernisation de sa législation concernant ces institutions financières et pour lesquelles nous souscrivons, mais nous vous demandons de bien vouloir préciser le jeu de juridiction parce que les institutions à charte du Québec ne devraient pas être nécessairement subordonnées aux institutions à charte fédérales.

Dans le Livre vert aussi bien que dans le document technique, il est fait mention d'harmonisation des méthodes de contrôle. Nous souscrivons à l'harmonisation des méthodes de contrôle, mais nous ne souscrivons pas à la subordination du Québec aux méthodes de contrôle imposées par le fédéral, si c'est nécessaire.

Si je peux répondre à quelques questions, je tenterai de le faire. En ce qui concerne les sociétés de fiducie, ma connaissance est assez limitée et je vous prierais de ne pas m'en poser avant l'arrivée de mon confrère. Merci.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Johnston.

**M. Johnston:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Monfette, vous avez souligné à plusieurs reprises la question constitutionnelle. Avez-vous reçu des conseils juridiques sur cette question?

**M. Monfette:** Monsieur le président, en réponse à la question de M. Johnston, je réponds non. Mais depuis plusieurs années, le Québec s'est interrogé sur la constitutionnalité de la loi fédérale régit les compagnies d'assurance. Cette régie relève-t-elle de la compétence fédérale ou provinciale? Nous avons obtenu, il y a plusieurs années, une interprétation disant qu'il s'agirait d'un champ d'activités purement provincial que les provinces auraient abandonné au fédéral pour des raisons d'économie. Elles ont permis la création d'un système de régie fédéral.

Je n'ai pas ces interprétations juridiques avec moi, mais elles sont disponibles.

**M. Johnston:** Mais fondamentalement, il me semble que malgré des points de vue communs, vous soulignez, au début

[Translation]

and credit institutions, rather than allowing the formation of a bank within a small number of financial holding companies?

Consumer protection: The rules governing self-dealing are not very specific, but they do acquire some importance inasmuch as they would apply to provincially chartered institutions affiliated to a financial holding company. Moreover, these rules would determine the capacity of institutions affiliated to a holding company to conduct transactions among themselves. These rules would, in particular, be a determining factor as regards the role to be played by the bank within the financial holding company.

This setting up of a financial conflicts of interest office raises constitutional questions. The institutions regarding which such an office would have the power to intervene are not identified, nor is the nature of complaints it would be entitled to examine. How far can a federal agency intervene in matters of insurance contracts and trust mandates?

Mr. Chairman, ladies and gentlemen, these are the comments that we wanted to make with regard to the major reform that the federal government is proposing, and that the Quebec government started a few years ago in modernizing its legislation dealing with financial institutions. We therefore agree to a reform but we would ask you to specify the powers of the various jurisdictions because we believe that the Quebec chartered institutions should not be necessarily subordinates of federal chartered institutions.

The green paper as well as the technical document refer to the harmonization of control methods. We support such harmonization but we do not agree that Quebec should be subjected to methods of control imposed by the federal government.

If you have any questions, I would try to answer them. My knowledge of the trust companies is rather limited and I would therefore invite you to wait for my colleague. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Johnston.

**Mr. Johnston:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Monfette, you referred several times to the constitutional question. Have you received any legal advice on this matter?

**Mr. Monfette:** Mr. Chairman, I will answer no to Mr. Johnston's question. But for several years the province of Quebec has questioned the constitutionality of the federal law on insurance companies. Are these under federal or provincial jurisdiction? We received a legal interpretation to the effect that it is a strictly provincial field that the provinces have abandoned to the federal government for savings purposes. They agreed to the setting up of a federal regulation system.

I do not have these legal interpretations with me but they do exist.

**Mr. Johnston:** Basically, it seems to me that if you agree on certain points, you do stress, at the beginning of your brief,



[Texte]

de votre exposé, que vous êtes contre les propositions actuelles. La concurrence avec les banques serait une question constitutionnelle. Alors, dans votre esprit, quel est le point le plus faible? Où est la plus grande difficulté? Est-ce la question constitutionnelle, la concurrence ou quoi?

• 1030

**M. Monfette:** C'est la condition concurrentielle que doivent subir les institutions financières de juridiction provinciale lorsque leur capacité de développement est limitée par des règles que la province de Québec, ou une autre province, ne pourrait pas établir. Nous ne sommes pas contre la réforme fédérale, mais nous voulons préserver, pour les institutions à charte du Québec, les pouvoirs que la législation québécoise a déjà consentis à ces institutions. Nous ne voudrions pas que la réforme fédérale vienne poser des entraves à ce que nous avons déjà acquis. Nous avons décidé, au Québec, de contrôler les conflits d'intérêts et de contrôler le développement des sociétés d'une façon un peu différente de celle qu'envisage le fédéral. Nous acceptons la réforme, pourvu que nous puissions conserver notre droit de regard sur nos institutions et que nous ne soyons pas subordonnés à une réglementation fédérale qui empêcherait une compagnie à charte du Québec, tant de fiducie que d'assurance, de se développer.

**M. Johnston:** Vous préféreriez qu'on laisse aux institutions existantes la possibilité de croître au lieu de créer des banques concurrentielles. C'est le point principal de votre présentation en ce qui concerne la concurrence.

**M. Monfette:** Monsieur le président, c'est la position que nous défendons.

**M. Johnston:** Merci.

**The Chairman:** Are you finished, Mr. Johnston?

**M. Johnston:** Oui, monsieur le président.

**M. Lanthier:** Monsieur Monfette, vous posez beaucoup de questions dans votre document. A première vue, il semble que ce sont des objections. Il faut savoir que le processus que nous amorçons est un processus de consultation. Nous voulons déceler les questions avant et apporter les réponses au fur et à mesure qu'elles se présentent.

Vous vous demandez sans cesse quel serait l'effet de telle chose, quel serait l'effet de telle autre chose. Ce sont des questions que vous vous posez. Cependant, étant donné que nous connaissons ces différences d'interprétation au provincial et au fédéral, n'y aurait-il pas lieu que vous nous présentiez un autre document faisant état des réponses suggérées?

Le but de la consultation est justement d'en arriver à cette harmonisation dont vous avez fait mention tout à l'heure. Nous avons certaines réponses, mais je crois que ceux qui s'intéressent le plus à certaines questions précises devraient nous aider dans ce processus de consultation et nous suggérer des réponses. N'est-il pas possible d'assortir le document que vous nous présentez de réponses suggérées?

**M. Monfette:** Oui, c'est possible. Ce n'est certainement pas possible ce matin, mais nous pourrions, si vous nous en faites la

[Traduction]

that you are opposed to the present proposals. Competition with banks is a constitutional matter. What do you think, is the weakest link? What is the greatest stumbling block? Is it a constitutional issue, is it competition or what?

**Mr. Monfette:** It is the competition that would face the provincial financial institution when their potential for growth is limited by regulations that the province of Quebec, or any other province, could not establish. We are not opposed to the federal reform but we want Quebec chartered institutions to keep the powers they were granted by the Quebec legislation. We would not want the federal reform to deny what we have obtained. We decided in Quebec to control the conflict of interests and the growth of companies in a slightly different way than was envisaged by the federal government. We agree with the reform as long as we can maintain our powers over our institutions and not be subjected to federal regulations that would prevent a Quebec chartered company, trust or insurance, to grow.

**Mr. Johnston:** You would rather have the existing institutions grow than see the establishment of competitive banks. This the major point of your brief with regards to competition.

**Mr. Monfette:** Mr. Chairman, this is indeed our position.

**Mr. Johnston:** Thank you.

**Le président:** En avez-vous terminé, monsieur Johnston?

**Mr. Johnston:** Yes, Mr. Chairman.

**Mr. Lanthier:** Mr. Monfette, you are asking a lot of questions in your brief. At first, they might be interpreted as objections. One must however remember that what we are starting today is a consultation process. We want to be able to define the problem areas and find solutions before they occur.

You keep asking about the possible consequences of various alternatives. You are asking questions. Yet, as we are aware of the differences of interpretation between the provincial and the federal governments, could you submit another brief with your proposed solutions?

The aim of consultation is indeed to come to this harmonization that you were referring to earlier. We do have some answers but I believe that those who are the most concerned by some of the specific questions should help us in the consultation process and suggest answers. Would it not be possible to add some answers to the brief that you are filing with us?

**Mr. Monfette:** Yes, it would. Certainly not this morning but, if you ask us, we could answer in a positive manner and state what we are aiming at.

[Text]

demande, répondre d'une façon positive et vous indiquer ce vers quoi nous tendons.

**M. Lanthier:** Cela nous sera certainement fort utile dans notre processus de consultation.

Je ferai maintenant un aparté. Mes collègues m'ont fait remarquer que le document avait été présenté uniquement en français. Il ne s'agit pas de vous obliger à le présenter en anglais, mais je crois qu'il serait opportun que vous pensiez à le présenter en anglais, parce qu'à ce moment-là, vous seriez sûrs que la traduction est exacte. Je ne mets pas en doute la compétence de nos traducteurs, mais lorsque les textes sont traduits par des gens qui ne sont pas spécialistes dans le domaine, il peut y avoir certaines erreurs d'interprétation. Je vous invite donc à nous présenter la prochaine fois votre texte dans les deux langues. Cela me mettra à l'aise vis-à-vis de mes collègues lorsque je devrai demander une version française de textes qui nous auront été présentés en anglais.

**M. Monfette:** J'accepte votre remarque, monsieur.

**The Chairman:** There are two official languages. One is enough. This is perfectly fine with the rest of the committee, I am sure. I understand what you are saying; obviously it would be nice to have two, but let us be happy we have at least one brief. Thank you very much for your brief.

Mr. Riis.

• 1035

**Mr. Riis:** Thank you, Mr. Chairman.

I want to ask the witness this: In view of the ability of these non-bank financial institutions to absorb the administrative costs and provide the management expertise for establishing Schedule C banks, do you see that this would be a number of institutions that would be interested in this or just a few?

**M. Monfette:** Jusqu'à maintenant, ce que l'on sait c'est que très peu d'institutions provinciales seraient intéressées à constituer une banque de catégorie C.

I have no information from provincial institutions on whether they would be willing to establish a C bank. Even the group La Laurentienne, who has the *banque d'économie*, has not yet made up its point if they should get into that C bank, basically because all the rules regarding the establishment of such a bank and the dealing with federal and provincial institutions under the same roof could create a heck of a lot of problems. Since those problems have not been identified and solutions have not yet been established, nobody is moving, to my knowledge.

**Mr. Riis:** On the problems that you suggest may occur, could you identify one or two of those potential problems for us?

**Mr. Monfette:** In our provincial legislation we have enlarged the financial possibility of various insurance companies. They are allowed to invest in one given type of product in quantity and percentage larger than what the federal proposal is putting forward, and this may jeopardize their expansion they have established, and this sometimes is sufficient for not coming in.

[Translation]

**Mr. Lanthier:** This would certainly be very useful to us in our consultation process.

Allow me now a little side comment. My colleagues have mentioned to me that the brief had only been submitted in French. I am not trying to force you to present it in English but it might be appropriate to do so because you would then be absolutely sure that the translation is accurate. I have no doubts about the competence of our translators but when papers are translated by people who are not experts in the field, there might be some differences of interpretation. I would therefore encourage you to submit your next brief in both languages. In addition, it will help me with my colleagues when I require a French version of the briefs that are submitted to us only in English.

**Mr. Monfette:** Your point is well taken, Mr. Lanthier.

**Le président:** Il y a deux langues officielles. Une suffit. Je suis sûr que le reste du Comité ne voit pas d'inconvénients à ce que le mémoire ait été présenté en français. Je comprends bien ce que vous voulez dire; il est évident qu'il est toujours agréable d'avoir les deux versions mais considérons-nous heureux d'en avoir déjà une. Merci beaucoup.

Monsieur Riis.

**M. Riis:** Merci beaucoup, monsieur le président.

Étant donné la capacité de ces institutions financières non bancaires d'absorber les frais d'administration et de fournir en matière de gestion les compétences nécessaires à l'établissement de banques de l'Annexe C, le témoin peut-il nous dire si beaucoup d'institutions seraient intéressées?

**Mr. Monfette:** All we know now is that few provincial institutions would be interested in establishing a Schedule C bank.

Aucune institution provinciale ne m'a signalé son intention d'établir une banque de l'Annexe C. Même le groupe La Laurentienne, qui comprend la Banque d'économie n'a pas encore déterminé s'il devait passer à l'Annexe C étant donné que les règles concernant l'établissement d'une banque semblable et le fait de se retrouver avec des institutions fédérales et provinciales sous un même toit pouvaient créer une foule de problèmes. Comme ces problèmes n'ont pas été identifiés et qu'on n'a pas encore trouvé de solution, à ce que je sache, personne ne bouge.

**M. Riis:** Pour ce qui est des problèmes dont vous parlez, pourriez-vous en citer un ou deux?

**M. Monfette:** Dans notre loi provinciale, nous avons élargi les possibilités financières de diverses compagnies d'assurance. Elles peuvent investir dans un produit donné, dans une quantité et une proportion plus fortes que ce que propose le fédéral, et cela peut nuire à leur expansion; et parfois cela peut être suffisant pour justifier leur refus. Nos institutions ont le



**[Texte]**

Our institutions are allowed to have as many subsidiaries as they like, and if they are financial institutions then they could own those subsidiaries to 100% of total value. The federal document does not go as far as that.

**Mr. Riis:** You mentioned the problems associated with the harmonization of the regulatory powers and the supervision. Could you elaborate on that point? Again, I think you have identified a critical problem that we must face, and that is the provincial jurisdictions coming up against the so-called federal jurisdictions. Could you comment on the problems we would face in harmonizing the regulatory and supervisory aspects of the green paper?

**Mr. Monfette:** What I have tried to mention is that we would like to have, as close as possible, those rules, but we do not like to have the rules established by the federal government only. If you are talking with a very, very large financial institution, the rules that the government or the regulatory institution on the federal level could establish will be based on those large figures. When you have a small institution, you may have to adjust those figures. If there is only one set of rules, the small institution will be forced out.

In our province an insurance company could be formed if \$3 million capital is allowed; under the federal regulation proposed it is \$5 million. So that could eliminate a certain number of financial institutions that in our province we think are financially sound, are capable of making good progress, assure the public of financial capacity. They will be out, just because the federal government is asking for \$5 million. Maybe \$5 million is the right figure, but so far nobody has proven that \$5 million is better than \$3 million. We think \$3 million is good. Why change to \$5 million? This is the type of harmonization problem we could have.

We are using, under the insurance group, the standards of the test that the federal government Superintendent of Insurance has established, adjusted to our capacity for the financial institutions we have, and we are happy with that. But if we were to use just straight standards established by the federal, a lot of our financial institutions would be out of business. None has failed so far since 1961, but we have known federally incorporated insurance companies that have failed over the last few years.

• 1040

**Mr. Riis:** I see.

**Mr. Monfette:** The problem is that it is not the set of figures itself; it is to have the right to establish your own rules if you feel your rules are better.

**Mr. Riis:** If the federal government is going to make these changes, then, it is critical that we sit down and carry on a

**[Traduction]**

droit d'établir autant de filiales qu'elles le désirent et s'il s'agit d'institutions financières, elles peuvent posséder 100 p. 100 de la valeur de ces filiales. Le document fédéral ne va pas si loin.

**M. Riis:** Vous avez parlé des problèmes reliés à l'harmonisation des pouvoirs de réglementation et de la surveillance. Pourriez-vous développer? De plus, je pense que vous avez identifié un problème crucial qui se pose à nous, celui des compétences provinciales qui diffèrent des compétences fédérales. Pourriez-vous nous dire quels sont les problèmes que nous devons solutionner pour harmoniser les aspects de la réglementation et de la surveillance que renferme le Livre vert?

**M. Monfette:** Ce que j'ai voulu dire, c'est que nous aimerions que les règles soient aussi semblables que possible, mais nous ne voulons pas de règles qui seraient uniquement établies par le gouvernement fédéral. S'il s'agit d'une très très grande institution financière, les règles que le gouvernement ou l'organisme fédéral de réglementation pourraient établir seront fondées sur ces chiffres élevés. Lorsqu'il s'agit d'une petite institution, vous devez ajuster ces chiffres. S'il n'y a qu'un ensemble de règles, la petite institution devra forcément se tenir à l'écart.

Dans notre province, on peut instituer une compagnie d'assurance avec un capital de 3 millions de dollars; les règlements fédéraux proposent un montant de 5 millions de dollars. Cela pourrait donc éliminer un certain nombre d'institutions financières de notre province qui nous paraissent en bonne posture financière et qui nous paraissent capables de bien progresser et d'assurer le public de leur capacité financière. Elles demeureront à l'écart simplement parce que le gouvernement fédéral exige un montant de 5 millions de dollars. Peut-être que ce chiffre de 5 millions est celui qui convient le mieux, mais jusqu'ici, personne n'a prouvé que 5 millions de dollars valent mieux que 3 millions de dollars. Nous pensons qu'un montant de 3 millions de dollars suffit. Pourquoi le porter à 5 millions? Voilà le genre de problème d'harmonisation que nous pourrions avoir.

Dans le secteur des assurances, nous utilisons les normes établies par le Surintendant fédéral des assurances; nous les avons adaptées à la capacité de nos institutions financières et cela nous convient. Mais si nous ne devons utiliser que les normes strictes du fédéral, beaucoup de nos institutions financières disparaîtraient. Aucune d'elles n'a fermé ses portes depuis 1961, mais nous connaissons des compagnies d'assurances constituées sous le régime fédéral qui ont fait faillite ces quelques dernières années.

**M. Riis:** Je vois.

**M. Monfette:** La problème, ce n'est pas celui des chiffres mêmes; c'est d'avoir le droit d'établir nos propres règles si nous croyons qu'elles sont meilleures.

**M. Riis:** Si le gouvernement fédéral veut apporter ces changements, il est donc essentiel que nous en discutions afin de nous assurer que nous ne créons pas de problèmes inutiles.

[Text]

dialogue such as this to ensure that we are not going to be causing undue problems.

**Mr. Monfette:** As long as it is dialogue, not: You have to do it because we say you have to do it.

**Mr. Riis:** Indeed. I appreciate the point.

Could I ask you to comment on the ownership rules being different between Schedule A banks and the proposed Schedule C banks? Do you see any problems associated with that in terms of the ownership?

**Mr. Monfette:** May I ask a question? My friend, Mr. Gauthier, has arrived. He knows that field better than I do, so I will be very glad to let him answer.

**The Chairman:** Mr. Gauthier.

**Mr. Fernand Gauthier** (*Surintendant des institutions de dépôt*, Government of Quebec): Could you repeat the question, please?

**Mr. Riis:** The Schedule C banks are not required to meet the same ownership rules as the Schedule A banks. Do you foresee any difficulties in that ownership difference?

**Mr. F. Gauthier:** We have no opinion on banks because we are not concerned with banks. But if we make a parallel with the trust companies, we can manage with an ownership. You probably think of the 10% limit that is not imposed to the Schedule C banks; this causes no problems for us in the trust companies field.

**Mr. Riis:** That is helpful.

As we were waiting for you, there were some comments regarding the self-dealing, as it is referred to in the green paper, suggesting that at this point it is quite imprecise. I think we would find it useful if you would share some of your views on that problem, Mr. Gauthier, because as we get into more complex situations, self-dealing will become an increasingly more important problem, and your views would be appreciated.

**Mr. F. Gauthier:** Yes. On that point we agree entirely with the exposure of the problems in the green paper and with the type of solutions the green paper proposes. We are working on revised legislation in all the sectors of financial institutions in Quebec and we consider similar propositions to have a better control on self-dealing and all type of relations between parent companies.

**Mr. Riis:** In your view, is the Chinese wall a sufficient barrier to eliminate these problems?

**Mr. F. Gauthier:** We do not have a precise answer on that. We are conscious about the possibility of applying such regulations that are exposed. But we see the problem in the same way the green paper exposes it.

**Mr. Riis:** I have one last question, Mr. Chairman. One of the things the green paper attempts to do is to increase competition of the financial institutions. Do you think that will

[Translation]

**M. Monfette:** À condition qu'il s'agisse de dialoguer et non de nous faire dicter notre conduite.

**M. Riis:** Certainement. Je comprends bien.

Que pensez-vous des différences entre les règles de propriété qui visent les banques de l'Annexe A et celles qui visent les banques de l'Annexe C? Voyez-vous des problèmes à cet égard pour ce qui est de la propriété?

**M. Monfette:** Puis-je vous poser une question? Nom ami, M. Gauthier, vient d'arriver. Il connaît ce domaine mieux que moi et je serais très heureux qu'il réponde.

**Le président:** Monsieur Gauthier.

**M. Fernand Gauthier** (*surintendant des institutions de dépôt, gouvernement du Québec*): Auriez-vous l'obligeance de répéter la question?

**M. Riis:** Les banques de l'Annexe C ne sont pas tenues aux mêmes règles de propriété que les banques de l'Annexe A. Selon vous, cela peut-il créer des problèmes?

**M. F. Gauthier:** Nous n'avons pas d'opinion sur les banques car elles ne sont pas de notre domaine. Mais si on fait un parallèle avec les compagnies de fiducie, nous pouvons accepter une propriété. Vous songez probablement à la limite de 10 p. 100 qu'on n'impose pas aux banques de l'Annexe C; cela ne nous cause pas de problème pour ce qui est des sociétés de fiducie.

**M. Riis:** C'est bon de le savoir.

Pendant que nous vous attendions, on a parlé des transactions intéressées, comme on les appelle dans le Livre vert, et on a dit que cette question était fort imprécise. Il nous serait utile, je pense, que vous nous fassiez part de vos vues à cet égard, monsieur Gauthier, car à mesure que les situations deviendront plus complexes, le problème des transactions intéressées deviendra de plus en plus important. Nous aimerions avoir votre opinion.

**M. F. Gauthier:** Bien. À ce sujet, nous sommes parfaitement d'accord avec l'énoncé des problèmes qu'on trouve dans le Livre vert; nous sommes d'accord aussi avec le genre de solutions qui y sont proposées. Nous sommes en train de réviser la loi dans tous les secteurs des institutions financières au Québec et nous envisageons des propositions semblables afin de pouvoir mieux contrôler les transactions intéressées et tous les genres de rapports entre entreprises affiliées.

**M. Riis:** À votre avis, le cloisonnement ou «mur du silence» suffirait-il à éliminer ces problèmes?

**M. F. Gauthier:** Je ne saurais dire vraiment. Nous sommes conscients de la possibilité d'établir des règlements comme ceux qui sont proposés. Mais nous voyons le problème de la même façon qu'il est exposé dans le Livre vert.

**M. Riis:** Une dernière question, monsieur le président. Une des choses que le Livre vert cherche à faire est d'accroître la concurrence entre les institutions financières. Croyez-vous que



[Texte]

happen as a result of the proposals in the green paper? Will we find more competition in the financial industry?

**Mr. F. Gauthier:** Yes, we think it may happen that way, but we think there are other ways to obtain the same results as far as competition is concerned. One way we are going towards is to increase the lending powers of other financial institutions, such as trust companies and loan companies. This is the orientation we have already realized with the legislation on insurance companies.

• 1045

What we considered or are going to propose in the next few months for the trust companies and those companies goes in the same direction. This is the main consideration we brought about in the consultations we had previously with federal institutions, which we released today. We think the green paper did not consider seriously this other way to obtain the results of not only increasing but also improving competition. From our point of view, we consider it safer to rely on established institutions and to give them additional powers under the strict control of the regulatory agencies and the government.

**Mr. Riis:** Thank you. Were you surprised when you read about the Schedule C proposal?

**Mr. F. Gauthier:** I cannot answer, but we did not expect it that way.

**Mr. Riis:** Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. McCrossan.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman.

I found your exposé very lucid, Mr. Monfette. I found particularly interesting the constitutional questions you asked. But I have a question flowing out of it.

You and your colleagues suggested that an alternative pattern would be to extend the commercial lending and investment powers of the other types of institutions. I guess my question is: What constitutes the fundamental powers of a bank?

Constitutionally, banks are under the sole jurisdiction of the federal government and trust companies and insurance companies are under dual jurisdiction. You made a compelling case that they should be provincial, but historically they have been under both. If you extend all of the lending powers or the majority of the lending powers of banks to provincial insurance companies or provincial credit unions, then have you not come in yourself through the back door into our constitutional area by creating financial companies which have the powers of banks but are not called banks?

**M. F. Gauthier:** Je crois que les points sur lesquels nous avons soulevé les questions constitutionnelles sont des points concernant les pouvoirs de surveillance. Ils pourraient être accordés aux instances d'inspection ou de surveillance fédérales dans des institutions qui sont de juridiction provinciale.

[Traduction]

c'est ce qui se produira suite aux propositions du Livre vert? Aurons-nous plus de concurrence dans le secteur financier?

**M. F. Gauthier:** Oui, je pense que c'est ce qui arrivera, mais nous croyons qu'il y a d'autres façons d'arriver aux mêmes résultats pour ce qui est de la concurrence. L'une des choses que nous envisageons, c'est d'accroître les pouvoirs de prêt d'autres institutions financières telles que les sociétés de fiducie et de prêt. C'est l'orientation que lui a déjà donnée la législation sur les compagnies d'assurance.

Ce que nous avons examiné ou allons proposer, dans les mois à venir, pour les sociétés de fiducie et ces compagnies d'assurance suit la même orientation. C'est le principal argument nous avons présenté lors de nos consultations avec les institutions fédérales, et que nous avons communiqué aujourd'hui. Nous pensons que le Livre vert n'a pas sérieusement examiné cette autre façon de parvenir non seulement à une augmentation mais encore à une amélioration de la concurrence. A notre point de vue, il est plus sûr de compter sur les institutions établies et de leur donner des pouvoirs supplémentaires sous le contrôle strict des organismes de réglementation et du gouvernement.

**M. Riis:** Merci. Avez-vous été surpris par la nouvelle de la proposition relative à l'Annexe C?

**M. F. Gauthier:** Je ne peux pas vous répondre, mais je peux dire que nous ne nous y attendions pas sous cette forme.

**M. Riis:** Merci. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur McCrossan.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président.

J'ai trouvé votre exposé très clair, monsieur Monfette et j'ai trouvé particulièrement intéressantes les questions constitutionnelles que vous avez posées. J'ai une question qui en découle.

Vos collègues et vous-même avez suggéré qu'une autre situation serait d'étendre les pouvoirs de prêt et d'investissement commerciaux des autres types d'institutions. Ma question s'établirait ainsi: Qu'est-ce qui constitue les pouvoirs fondamentaux d'une banque?

Constitutionnellement, les banques relèvent de la compétence exclusive du gouvernement fédéral, tandis que les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurances sont sous une double autorité. Vous avez établi sans aucun doute qu'elles devraient être provinciales mais, historiquement, elles ont été relevé des deux autorités. Si vous étendez tous les pouvoirs de prêt, ou la majorité de ces pouvoirs, aux compagnies d'assurances ou aux caisses de crédit provinciales, est-ce que vous ne vous ne vous êtes pas introduits de façon détournée dans notre domaine constitutionnel en créant des sociétés financières qui ont les pouvoirs d'une banque sans en porter le nom?

**Mr. F. Gauthier:** I believe that the points to which we have addressed constitutional questions are points dealing with the powers of supervision. They could be granted to federal inspection or supervision authorities within institutions under provincial jurisdiction.

**[Text]**

Nous n'avons pas étudié la question que vous soulevez. Je pense cependant que d'autres institutions, sous juridiction provinciale, font des prêts commerciaux, et constitutionnellement, relève de l'autorité des banques. Mais ces prêts ont toujours été des pratiques courantes dans des institutions provinciales. La Constitution semble s'en être bien accommodée jusqu'à maintenant.

**Mr. McCrossan:** So then in your view, the provincial institutions in effect have gone into quasi-banking even though banking constitutionally is in the federal preserve.

What then in your view would constitute the powers belonging in the federal jurisdiction which really define what a bank is?

**Mr. F. Gauthier:** I cannot answer on that point. I am sorry.

**Mr. McCrossan:** Okay. In the early part of your brief, you suggested that the 10% limit was too low, and certainly it obviously does not establish control of a corporation. Do you have another limit in mind, such as 30% or something of that order, which you would be happy with as establishing effective control? Or would you feel it had to be 50% control before control was established?

• 1050

**Mr. F. Gauthier:** We do not have a fixed limit now. We have in mind a limit or floor where the effective control of the company is possible. We do not have an answer. We do not have a proposition, but we think this change affects a lot of institutions in Quebec. The main thing we wish to point out is that pension funds and funds for investments on a portfolio basis may be obliged to become financial institutions.

**Mr. McCrossan:** If I could just take that point up. There is at least one large federally registered trust company which has I believe three or four shareholders with 10% or more. What you are objecting to is having each of those shareholders, presumably who are investors, having to register as financial holding corporations. Is that ... ?

**Mr. F. Gauthier:** I do not think the legislation does not ban ownership over 10%. Rather we are questioning why we have to pass through this setup of establishing a financial holding to manage or to hold such investments. In the present situation there are many companies with ownerships and we think the supervision of the regulatory activities may be done effectively without having to change the type of ownership or the structure of the holding.

**Mr. McCrossan:** Can I come to the practical effects? You raised the question about imposing federal supervision on provincially regulated companies. To the best of my understanding the best-developed provincial financial conglomerate is *La Laurentienne*. How would these proposals affect that company, which is certainly under your jurisdiction?

**[Translation]**

We have studied the question you have raised. I think however that other institutions, that fall under provincial jurisdiction, make commercial loans and, constitutionally, come under the authority of the banks. But these loans have always been a common practice by provincial institutions. The Constitution seems to have been quite accommodating until now.

**M. McCrossan:** Par conséquent, selon vous, les institutions provinciales se sont transformées en services bancaires, bien que ces derniers soient du ressort fédéral, d'après la constitution.

Quels sont alors, selon vous, les pouvoirs du ressort fédéral et qui constituent la définition réelle d'une banque?

**M. F. Gauthier:** Je ne puis vous répondre sur ce point et je m'en excuse.

**M. McCrossan:** Bon. Au début de votre mémoire vous suggériez que la limite de 10 p. 100 était trop basse; elle ne permet évidemment pas d'assurer le contrôle d'une société. Avez-vous une idée d'une autre limite possible, disons 30 p. 100 ou quelque chose d'approchant, qui selon vous permettrait de fonder la notion de contrôle réel? Penseriez-vous plutôt qu'il faille aller jusqu'à 50 p. 100 pour que ce contrôle soit réel?

**M. F. Gauthier:** Nous n'avons actuellement pas de limite fixe. Nous avons à l'esprit une limite ou un plancher permettant le contrôle réel d'une société, mais nous n'avons pas de réponse toute faite. Nous n'avons pas de proposition à faire mais nous croyons que ce changement affecte un grand nombre d'institutions au Québec. Ce que nous voulons surtout faire ressortir c'est que les fonds de pension et les fonds d'investissement de portefeuille seront peut-être obligés de revêtir la forme d'institutions financières.

**M. McCrossan:** Puis-je reprendre ce point? Il existe au moins une grande société de fiducie, enregistrée fédéralement et qui, si je ne m'abuse, a 3 ou 4 actionnaires détenant au minimum 10 p. 100 du capital. Vous vous opposez donc à ce que chacun de ces actionnaires, qui sont sans doute des investisseurs, soit forcé de s'enregistrer comme société de portefeuille, n'est-ce pas?

**M. F. Gauthier:** Je ne crois pas que la loi interdise de posséder plus de 10 p. 100. Nos réserves portent plutôt sur le fait que nous devons passer par la formalité de fonder un «holding» financier afin de gérer ou de détenir ces investissements. Dans la situation actuelle, il existe un grand nombre de sociétés avec propriété d'avoir et nous pensons que la surveillance des activités de réglementation peut se faire efficacement sans que l'on doive changer le type de propriété ou la structure du portefeuille.

**M. McCrossan:** Puis-je en arriver aux conséquences pratiques? Vous avez soulevé le problème d'imposer une supervision fédérale des sociétés réglementées par les provinces. Autant que je sache, le conglomérat financier provincial le plus développé est *La Laurentienne*. Comment ces propositions



[Texte]

**Mr. Monfette:** One of the insurance companies that is a member of that group, Imperial Life, is a federally incorporated company. As long as the Laurentian group maintains this institution in its group, it will be under your group. And based on that, all the power of the group *La Laurentienne* under the Insurance Act of Quebec will be reduced to the power that the federal government will permit companies under the holding to maintain.

**Mr. McCrossan:** Is the Montreal and District Savings Bank also ... ?

**Mr. Monfette:** It is partially owned by the Laurentian, yes.

**Mr. McCrossan:** So it would also be a problem for that group. How would you see resolving these problems? Do you think there has to be a complete abdication? If it is a provincially licensed firm it should be able to come in and establish a controlling interest in federal financial institutions with no restrictions. Is that your proposal? How do you see resolving this potential conflict as a result of the ownership of a federal financial institution, there being some ability to look upward to the parent by the federal supervisory authorities? Obviously we have to be concerned about ownership of federally registered financial institutions.

**M. Monfette:** À notre avis, il faudrait contrôler chacune des institutions par le biais de règles précises et non pas nécessairement contrôler le groupe. On est d'accord pour qu'il y ait des états financiers de produits pour l'ensemble; cela permettrait de reconnaître les placements et les intérêts d'une compagnie dans une autre. Mais, simplement au niveau des compagnies d'assurance, il est impossible d'avoir une feuille consolidée entre les compagnies d'assurance pour les personnes et les compagnies d'assurance générale, et ce compte tenu du fait que les principes comptables utilisés ne sont pas les mêmes.

• 1055

Donc, il ne sert à rien de penser à des activités consolidées de deux catégories d'assurance alors que les principes comptables reconnus ne sont même pas les mêmes. On additionnerait des navets, des choux et des carottes! Le contrôle, sous forme d'un *holding*, n'ajouterait pas grand-chose à moins qu'on change les règles fondamentales. La comptabilité des banques est différente de la comptabilité des compagnies d'assurance. Si vous voulez une feuille de comptabilité commune, vous parlez de beaucoup de travail.

**Mr. McCrossan:** You suggested it was impossible to come up with consolidated statements, but I believe you also suggested—and I was listening in French when you were reading—that you had some sympathy with getting at the problem of double counting of capital, and so one solution to the problem of double counting of course is consolidated statements. If you reject the concept of consolidated statements, what approach are you then taking to minimize or to eliminate the double counting of capital?

[Traduction]

affecteraient-elles cette société qui relève certainement de votre juridiction?

**M. Monfette:** L'une des compagnies d'assurance membre de ce groupe, l'*Imperial Life*, est une société constituée au titre de la loi fédérale. Aussi longtemps que La Laurentien ne le conservera, cet établissement fera partie de votre groupe. Et, en conséquence, le pouvoir détenu par le groupe La Laurentienne aux termes de la Loi sur l'assurance du Québec sera réduit au pouvoir que le gouvernement fédéral permettra aux sociétés du «holding».

**M. McCrossan:** Est-ce que la Banque de la Ville et du District de Montréal est également ... ?

**M. Monfette:** Elle appartient en partie à la Laurentienne oui.

**M. McCrossan:** Par conséquent, ce serait également un problème pour ce groupe. Comment verriez-vous la résolution de ce problème? Pensez-vous qu'il doive y avoir une abdication complète? S'il s'agit d'une firme à permis provincial, elle devrait pouvoir prendre une participation majoritaire dans des institutions financières fédérales sans aucune restriction. Est-ce là votre proposition? Comment résoudre ce conflit potentiel résultant d'intérêts dans une institution financière fédérale, du fait qu'il existe une possibilité de remonter à la firme-mère pour les autorités de contrôle fédérales? Il est évident que nous devons nous préoccuper de la propriété des institutions financières enregistrées fédéralement.

**Mr. Monfette:** In our opinion, it would be necessary to control each one of the institutions by means of precise rules and not necessarily control the group. We agree that there should be financial statements of returns for the group. This would make it possible to identify the investment and the interests of one company in another. However, even at the level of insurance companies alone, it is impossible to produce a consolidated financial statement of personal and general insurance companies because the accounting principles followed are not the same.

So there is no sense in thinking in terms of the consolidated activities of two categories of insurance when the established principles of accounting are not the same. We would be adding turnips, cabbages and carrots. Control, in the form of a holding company, would add nothing unless we changed the basic rules. The accounting methods of the banks are different from those of insurance companies. If you want to produce a consolidated statement, you are speaking of a lot of work.

**M. McCrossan:** Vous avez suggéré qu'il était impossible d'en arriver à des feuilles de comptabilité communes, mais je crois que vous avez également suggéré—et je vous écoutais en français tandis que vous lisiez—que vous étiez en accord partiel avec une solution au problème de la double comptabilisation du capital, une solution à ce problème étant bien sûr des feuilles de comptabilité communes. Si vous rejetez l'idée de feuilles de comptabilité communes, quelle approche voulez-

[Text]

**Mr. Monfette:** Mr. Chairman, we are not rejecting the concept. We are saying that for the time being, based on the standards we are using, it is impossible.

**Mr. McCrossan:** That is right.

**Mr. Monfette:** If you dream of having a consolidated accounting sheet of various types of financial institutions and nonfinancial institutions, you are in real trouble right now because the accountants do not even talk the same language. I have been talking with Bob Hammond, the Superintendent of Insurance, and he is going through a long process to make some modifications to the accounting of life insurance, which will be in the future report, since most of the assets are calibrated by a large debt which is the reserves. A reserve for an insurance company is not the same as a reserve for a manufacturing firm.

We agree that the group or the holding company should have a consolidated accounting system and that we should look at their results. As I said, though, we have a long way to go before we achieve that.

**Mr. McCrossan:** I just have one final short question which concerns your fears about imposing a federal right of inspection on a provincially regulated company. It seems to me that this right or the practice already exists in the following sense that the federal Superintendent of Insurance has to accept that the provincially regulated company conforms to minimum standards which are comparable to the federal standards in order for it to be an accredited re-insurer and take re-insurance from a federal chartered company. In effect, he already has the right to look into the financial affairs of a provincially regulated insurance company to the extent that it accepts re-insurance from a federally regulated company.

This has not caused any problem so far, but in your brief you suggested that there was a constitutional issue at stake. Is there really a constitutional issue at stake, or is this just a position that you are staking out at these hearings? It has been accepted for years.

**Mr. Monfette:** What I said is that we have accepted as a province for ages that insurance companies are regulated under the federal, but this might not be the case in the future. We might fight it because we think this is our level of jurisdiction, and we have agreed that in the past . . . When the federal Superintendent of Insurance was inquiring about some of the questions that concerned him, we did the job for him and we had a chance to discuss the results. In our insurance act, we may accept an inspection or an evaluation made by another jurisdiction—we may, but we are not forced to. Our problem is, if we were to move to Ontario or move to B.C. and do the inspection our act allows us to do, we might have more trouble than Bob Hammond might have. We agree with that.

[Translation]

vous alors suivre pour réduire ou éliminer la double comptabilisation du capital?

**M. Monfette:** Monsieur le président, nous ne rejetons pas ce concept . . . Nous déclarons que, pour le moment et d'après les normes que nous utilisons, cela est impossible.

**M. McCrossan:** C'est juste.

**M. Monfette:** Si vous rêvez d'une feuille de comptabilité commune aux différents genres d'institutions financières et non financières, vous avez de sérieux problèmes, dès maintenant, car les comptables ne parlent même pas la même langue. J'ai eu une conversation avec Bob Hammond, le Surintendant des assurances, et il a entamé un long processus permettant d'apporter quelques changements à la comptabilité des assurances-vie, qui paraîtront dans le prochain rapport, puisque la plupart des actifs sont calibrés par une dette importante, constituée par les réserves. Une réserve pour une compagnie d'assurances n'est pas la même chose qu'une réserve pour une usine de fabrication.

Nous sommes tout de même d'accord sur le fait que le groupe ou la société de portefeuille devraient avoir une comptabilité commune et que nous devrions examiner leurs résultats. Cependant, comme je l'ai dit, il nous faudra beaucoup d'efforts pour y parvenir.

**M. McCrossan:** Il me reste une courte question finale qui concerne vos craintes au sujet de l'obligation d'un droit de regard fédéral sur une société réglementée provincielement. Il me semble que ce droit ou cette pratique existent déjà, dans le sens que le Surintendant des assurances fédéral doit accepter le fait que la société réglementée provincielement se conforme à des normes minimum qui sont comparables aux normes fédérales afin qu'elle soit un réassureur accrédité et accepte une réassurance de la part d'une société à charte fédérale. En fait, il possède déjà le droit de s'immiscer dans les affaires financières d'une compagnie d'assurances à réglementation provinciale, dans la mesure où elle accepte d'être réassurée par une société à réglementation fédérale.

Cette situation n'a pas causé de problèmes jusqu'ici mais, dans votre mémoire, vous avez suggéré qu'il y a vait là un point constitutionnel en jeu. Est-ce qu'il y a vraiment là un point constitutionnel en jeu, ou bien est-ce une position que vous occupez lors de ces audiences? Cet état de choses est accepté depuis des années.

**M. Monfette:** Ce que j'ai dit c'est ce que, depuis des années, nous acceptons le fait que les compagnies d'assurances sont réglementées par le fédéral mais que cette situation peut ne pas se prolonger. Il est possible que nous nous y opposions du fait que cela relève de notre compétence, et nous sommes convenus que par le passé . . . lorsque le Surintendant fédéral des assurances s'informait de quelques unes des questions qui le concernaient, nous avons fait le travail pour lui et nous avons eu l'occasion de discuter des résultats. Dans notre loi sur l'assurance, il est possible que nous acceptions une inspection ou une évaluation faite par une autre autorité—c'est une possibilité, mais ce n'est pas pour nous une obligation. Notre problème est que si nous devons nous rendre en Ontario ou en Colombie-Britannique pour procéder à l'inspection que notre



[Texte]

[Traduction]

loi nous permet, nous pourrions avoir beaucoup plus de difficultés que Bob Hammond. Nous sommes d'accord avec cela.

• 1100

**Mr. McCrossan:** I said it was going to be my last, but you raised a point there. You say you might fight the federal regulation of insurance companies. That is an interesting possibility. Do you also then foresee raising the constitutionality of federal jurisdiction of certain trust companies? It seems to me that the two issues are interrelated. Are you serving notice that in effect you feel these insurance and trust companies are or might be the sole prerogative of the provinces?

**Mr. Monfette:** So far, we think so.

**Mr. McCrossan:** That would be an interesting . . .

**The Chairman:** May I step in here for a moment? One of the major concerns we have to address is the question of solvency and, as you know, there have been massive claims against the Canada Deposit Insurance Corporation. Fortunately, you have not been stuck with those types of problems in Quebec with the Quebec Deposit Insurance Board. Perhaps we have something to learn from you, but you can appreciate that a great deal of what is involved in the green paper and in consideration of Mr. Wyman's report on Canada Deposit Insurance Corporation is the whole problem of protecting the public, and obviously the whole system, against operations that run away with the depositor's cash. I was wondering if you would like to comment on that.

**Mr. F. Gauthier:** The first comment is that which is exposed in the green paper raises the types of problems, or points or factors that may affect deposits. What I can say, which is not an official position, is that we agree on this way of seeing the problem. The solution is not easy. We cannot evaluate the effects of changing a situation which has been in place for almost ten years, but we agree on what is exposed in the green paper on that point and we feel the same appraisal of the situation.

First of all, we think the protection up to \$60,000 has the first effect of diminishing or reducing the critical evaluation of the depositors; it does not matter where they put their money because it is protected all the way.

Another aspect is that we feel and realize that the institutions themselves take more risk, and this imposes an increased activity of regulation and supervision by the regulatory agencies.

If we change the other points, what effect will it have on smaller institutions? I think it is a good point. That is why I cannot say.

**The Chairman:** You have not had any claims on the Quebec Deposit Insurance Board as yet, have you?

**M. McCrossan:** J'ai dit que ce serait ma dernière intervention, mais vous venez de soulever quelque chose. Vous dites que vous pourriez vous opposer à la réglementation fédérale des compagnies d'assurance. C'est très intéressant. Est-ce que vous avez aussi l'intention de mettre en doute la légitimité constitutionnelle de la compétence fédérale relative à certaines sociétés de fiducie? Il me semble que ces deux questions sont interdépendantes. Êtes-vous ici pour nous dire qu'à votre avis, ces compagnies d'assurances et de fiducie sont ou pourraient être exclusivement de compétence provinciale?

**M. Monfette:** Pour le moment, nous le pensons.

**M. McCrossan:** Cela serait intéressant . . .

**Le président:** Permettez-moi d'intervenir ici quelques instants. On retrouve, parmi les principales questions à étudier ici, celle de la solvabilité, et comme vous le savez, la Société d'assurance-dépôts du Canada a dû verser de très nombreuses indemnités. Heureusement, la Régie de l'assurance-dépôts du Québec n'a pas connu ce genre de problème. Peut-être avons-nous quelque chose à apprendre de vous, mais vous pouvez comprendre qu'une bonne partie du Livre vert, en plus du rapport de monsieur Wyman sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, se rapporte à l'ensemble du problème de la protection du public, et bien sûr de tout le système, contre les sociétés susceptibles de disparaître avec l'argent des déposants. Je me demandais si vous aviez des commentaires à ce sujet.

**M. F. Gauthier:** J'observe en premier lieu que le Livre vert présente justement les divers types de problèmes, de questions ou de facteurs qui peuvent affecter les dépôts. Je puis dire, sans faire de déclaration officielle, que nous acceptons cette manière de voir le problème. La solution est difficile à trouver. Nous ne pouvons pas mesurer les conséquences du changement d'une situation qui existe depuis presque dix ans, mais nous sommes d'accord avec le Livre vert à ce sujet, et nous voyons les choses de la même manière.

Pour commencer, nous pensons que l'effet principal de la protection jusqu'à un maximum de 60,000\$ est de diminuer ou de réduire l'évaluation critique faite par les déposants. Ils peuvent placer leur argent n'importe où, parce qu'il est entièrement protégé.

Nous pensons aussi, et nous constatons, que les institutions prennent plus de risques, ce qui exige une plus grande activité de réglementation et de surveillance de la part des organismes de réglementation.

Si nous modifions les autres aspects, quelles seront les conséquences pour les plus petites institutions? Je pense que c'est une bonne question. C'est pourquoi je ne puis me prononcer.

**Le président:** La Régie de l'assurance-dépôts du Québec n'a-t-elle pas encore versé d'indemnités?

[Text]

**Mr. F. Gauthier:** Yes, we have, but in a very low proportion. The main difficult situation we face concerns the *Caisse d'entraide économique*. I do not know if you know those institutions which are original institutions in the Province of Quebec. They faced a very difficult situation three or four years ago; most of them have passed through with the support of the government and the new law, but some of them have gone into liquidation and we had about a \$10 million loss. The *Régie de l'assurance dépôts du Québec* has about a \$10 million loss, at the moment.

[Translation]

**M. F. Gauthier:** Si, nous en avons versé, mais dans une très faible proportion. Notre problème le plus grave concerne les caisses d'entraide économique. Je ne sais pas si vous connaissez ce genre d'institution, qui est particulier à la province de Québec. Elles ont connu une situation très difficile il y a trois ou quatre ans; la plupart d'entre elles ont pu la surmonter avec l'aide du gouvernement et de la nouvelle loi, mais certaines ont dû être dissoutes et nous avons perdu environ 10 millions de dollars. La Régie de l'assurance-dépôts du Québec a subi des pertes d'environ 10 millions de dollars, jusqu'ici.

• 1105

**The Chairman:** You would appreciate the current loss anticipated in Canada Deposit Insurance Corporation is \$1.25 billion, a rather significantly larger problem. And then you also appreciate, with respect to insurance, that we have had some insurance companies that have had to be helped; there is currently one more in the wind, and probably more than that. To what extent would you think we should have some sort of a regulatory perhaps protection system to protect those who are dealing with the insurance companies?

**Mr. Monfette:** In our case, we think if we have a good measure of control over the insurance companies, and the same with the trust companies, you may not have to wind up those companies. The main attitude you should develop as a group is to have good regulations and have the power and the guts to use them. In the past, if we had used the proper standards at the proper time and acted when it was time, the winding up might never have had to be done. You always have the chairman of the board of the company coming in and saying give me time and I will solve anything. This has not proved to be the right answer. Sometimes time has already elapsed. I say get good rules and enforce them. Do not get good rules if you have no intention of enforcing them, because you can end up winding up the company anyway.

**The Chairman:** I happen to agree with your attitude there. Let me ask you about one more concern. The Quebec pattern is to extend the powers of existing institutions. Do you not see that as a problem in terms of your inspection and control over those institutions? As they broaden and widen their powers, to what extent are your regulators able to understand the various kinds of businesses they go into, and as to whether they know what they are doing in those various kinds of businesses and are not using one kind of business to subsidize another one to the detriment of the entire corporation? How do you protect yourself against that type of thing?

**Mr. Monfette:** What we did under the Insurance Act in 1984 was to force any insurance company doing additional work other than insurance—any time the revenue derived from such diversification exceeds 2% of their total revenue, the government could force them to form a subsidiary of that nature. That subsidiary then would be supervised and established under the rules of a given... If an insurance company was doing a trust business, 2% of his revenue being the limit, then they will be forming a subsidiary trust company. Then the

**Le président:** Vous réalisez que les pertes envisagées par la Société d'assurance-dépôts du Canada sont de 1,250 millions de dollars, ce qui constitue un problème assez important. De plus, pour ce qui est des assurances, nous avons eu des compagnies d'assurance qu'il a fallu aider; il y en a une qui a présentement des problèmes et elle n'est sans doute pas la seule. Dans quelle mesure pensez-vous que nous devrions établir une réglementation pour protéger ceux qui font affaire avec les compagnies d'assurance?

**M. Monfette:** Dans notre cas, nous pensons que si nous avons un bon contrôle sur les compagnies d'assurance et sur les sociétés de fiducie, nous n'aurons pas à fermer ces entreprises. L'attitude que nous devons prendre comme groupe, c'est d'avoir de bons règlements, l'autorité et la détermination voulues pour les appliquer. Dans le passé, si nous avions utilisé les normes convenables au bon moment, et si nous avions agi au moment opportun, nous n'aurions peut-être jamais eu à les fermer. Il y a toujours quelque président de conseil d'administration d'une compagnie qui vient nous dire que si on lui en donne le temps, il résoudra tous ses problèmes. Ce n'est pas la bonne façon d'agir. Parfois, le temps dont il a besoin est déjà écoulé. Je dis qu'il faut établir de bonnes règles si vous n'avez pas l'intention de les appliquer car vous devrez quand même fermer la société.

**Le président:** Je suis de votre avis là-dessus. Permettez-moi d'aborder une autre question. On a tendance au Québec à élargir les pouvoirs des institutions existantes. Ne croyez-vous pas que cela peut vous causer des problèmes pour ce qui est de l'inspection et du contrôle de ces institutions? Au fur et à mesure qu'elles élargiront leurs pouvoirs, comment vos inspecteurs s'y retrouveront-ils dans leurs diverses activités et comment veilleront-ils à ce qu'elles les exercent de manière satisfaisante? En particulier, comment veilleront-ils à ce qu'elles ne se servent pas d'une entreprise pour en soutenir une autre au détriment de toute la société? Comment vous protégez-vous contre ce genre de choses?

**M. Monfette:** En 1984 aux termes de la Loi des assurances, nous avons obligé toute compagnie d'assurance qui exerçait d'autres activités à établir une filiale chaque fois que le revenu découlant de cette diversification dépassait 2 p. 100 de son revenu total. Cette filiale pouvait donc alors être établie et surveillée selon les règles. Si une compagnie d'assurance s'occupait de fiducie, le revenu qu'elle en tirait étant limité à 2 p. 100 du total, elle devait constituer une société de fiducie affiliée. C'est alors le directeur qui doit avoir l'expérience et la



## [Texte]

management should be the person having the knowledge and the ability to act. We think we have achieved the proper way of solving some of the problems.

**The Chairman:** How do you stop double-counting when you do a subsidiary? Because in effect you are using the capital of one, which you count in the principal company, as the capital of the other in the subsidiary company.

**Mr. Monfette:** I cannot answer directly, because we have not attempted so far to consolidate the accounting. But we know the insurance company that will be the owner of a subsidiary is entitled to invest up to 15% of his capital in that subsidiary, because it is a financial institution. This is an investment for the parent company. It is not anything more; it is investment. The capital required to establish a subsidiary is another thing. We have never achieved a consolidated, because we cannot, under the Insurance Act so far, get life and general insurance under the same sheet. We are talking two different words.

**The Chairman:** Sure you are.

**Mr. Monfette:** But we know the problem is there. We have to face it.

**The Chairman:** That is one of the advantages of the financial holding company. You have a holding company, but each arm has to be separate and accounted separately. Sure, it can all come together in the financial holding company's financial statement at the end, but each arm has to have its separate capital, and dividends have to flow down to the holding company before they can go back into another line of the business. The trouble with what you have is: How do we stop the money from moving from one branch of the business to another branch of the business just to make a branch look good for the time being while the regulator is there?

• 1110

**Mr. F. Gauthier:** As far as trust companies are concerned, I think in our prospective legislation we intend to establish some very strict rules and definitions for capitalization, and the transactions between the *compagnie mère* and the affiliated companies will be regulated. Up to now, we reduce the capital of one firm that makes a loan to a similar or affiliated company. We reduce it or diminish the capital when considering the capitalization or borrowing possibilities. We will have the power. We intend to give to the Inspector General or the Minister of Finance the authority to establish strict regulations to control such . . . and to control double capitalization, too.

**The Chairman:** Would you not find the financial holding company concept an easier method of controlling those things? At the present time, you just have a subsidiary run the way everybody else does. Indeed, that is where our problems developed, as you know, in Fidelity, and to a large extent, in the Greymac-Seaway-Crown fiasco.

## [Traduction]

capacité d'agir. Nous croyons avoir trouvé la bonne façon de régler certains des problèmes.

**Le président:** Comment arrêtez-vous la double capitalisation lorsque vous examinez une filiale? En fait, vous utilisez le capital de l'une, que vous comptez dans la société mère, comme le capital de l'autre dans la filiale.

**M. Monfette:** Je ne saurais vous le dire car nous n'avons pas encore consolidé la comptabilité. Mais nous savons que les compagnies d'assurance qui seront propriétaires d'une filiale auront le droit d'investir jusqu'à 15 p. 100 de leur capital dans cette filiale car il s'agit d'une institution financière. Cela constitue un investissement pour la compagnie mère. Ce n'est rien de plus; c'est un placement. Le capital requis pour l'établissement d'une filiale est autre chose. Nous n'avons jamais établi une comptabilité consolidée parce que nous ne pouvons pas encore, aux termes de la Loi des assurances, inscrire l'assurance-vie et l'assurance générale sur un même bilan. Il s'agit de deux choses différentes.

**Le président:** Bien entendu.

**M. Monfette:** Mais nous savons que le problème existe. Nous devons y faire face.

**Le président:** C'est l'un des avantages du holding financier. Vous avez un holding, mais chacune de ses filiales doit être distincte et avoir sa propre comptabilité. Bien entendu, cela peut être réuni dans les états financiers du holding mais chacune des filiales doit avoir son capital distinct et les dividendes doivent être remis à la compagnie mère avant d'être réinvestis dans une autre de ses entreprises. L'ennui dans tout cela, c'est de savoir comment empêcher l'argent de passer d'un secteur de l'entreprise à un autre simplement dans le but de faire bien paraître ce dernier pendant que l'inspecteur est sur les lieux.

**M. F. Gauthier:** Pour ce qui est des sociétés de fiducie, je pense que dans la loi que nous voulons proposer, nous cherchons à établir des règles et des définitions très strictes visant la capitalisation. Les transactions entre la compagnie mère et les filiales seront réglementées. Encore aujourd'hui, nous réduisons le capital d'une entreprise qui consent un prêt à une compagnie semblable ou affiliée. Nous le réduisons et le diminuons lorsque nous étudions les possibilités de capitalisation ou d'emprunt. Nous en aurons le pouvoir. Nous voulons donner à l'Inspecteur général ou au ministre des Finances l'autorité d'établir des règlements stricts pour contrôler cela et pour contrôler aussi la double capitalisation.

**Le président:** Le concept du holding financier ne serait-il pas pour vous une méthode plus facile de contrôler ces choses? À l'heure actuelle, tout ce qu'on a, c'est une filiale qui est administrée comme tout le monde le fait. Certes, c'est de là que découlent, comme vous le savez, nos problèmes avec la Fidelity et, dans une vaste mesure, le fiasco de la Greymac-Seaway-Crown.

## [Text]

**Mr. F. Gauthier:** I am not sure I understood your question correctly, but the way I understood it, I think we now have the problem of not being able to forgive . . .

Nous ne pouvons empêcher, dis-je, certaines transactions entre compagnies affiliées. Mais c'est certainement un des points qui sera corrigé dans la législation que nous envisageons, et nous donnerons au gouvernement, ou au ministre des Finances, ou à l'inspecteur général, les pouvoirs nécessaires pour qu'il puisse exercer une surveillance appropriée.

**The Chairman:** I will stop for a moment. Mr. de Jong has a question.

**Mr. de Jong:** Thank you, Mr. Chairman. You have asked a fair number of the questions that I wanted to get into.

You mentioned that there were very few failures of financial institutions in Quebec, certainly negligible compared to what has occurred in the rest of the country, and to what you attribute this. I think the answer you gave was that you are willing to enforce and have the guts to enforce the rules and to do it in time. It seems as if you are playing a much more activist role as an enforcement or regulatory agency in being on top of what the financial institutions which are provincially registered in Quebec are doing, and you seem to have more powers to direct them than the federal authority has. I wonder if you could further elaborate on the comments you made.

**Mr. Monfette:** With due respect to the Members of Parliament, in our province the government has given the Inspector General the power to enforce the act, and the Inspector General is not an elected person. Federally, you have to go to the Finance Minister, and it might be one of the reasons . . . I said it might. If a person has to be elected, it might have some effect on the decisions, but we felt and we still feel very strongly that the Inspector General's having the full power to decide when a company should improve or what conditions a company should be asked to respect in order to maintain its licence, its permit, has given us enough power and got the interest company and the others a little scared of the power the Inspector General may have, because that power is only appealed through the courts on his decision, and the decision can only be appealed if he has exceeded his power. This has given us the power and the necessary authority to act when necessary.

• 1115

**Mr. de Jong:** When we had the Superintendent of Insurance in front of us, we got into the area of the powers he has. I think it became apparent that the powers he has are too blunt. He could withdraw the licence, but he could not make them do things without using that blunt instrument; and since it was in nobody's interest, very often, to pull the licence, because then there would be defaults and it would cost so much more to CDIC, in essence many of these financial institutions could just thumb their noses at the superintendent. He did not have enough enforcement powers that were appropriate. It was either we are going to pull your licence or I might as well ignore what you are doing. Does the regulator in Quebec have more refined powers as well, such that he could impose fines and civil as well as criminal action could be taken?

## [Translation]

**M. F. Gauthier:** Je ne suis pas sûr d'avoir bien saisi votre question, mais de la façon que je l'ai comprise, notre problème est maintenant de ne pas pouvoir radier . . .

We cannot prevent as I say, certain transactions between affiliated companies. But really, this is one of the things which will be corrected by our proposed legislation and we will give the government or the Minister of Finance, or the Inspector General, the necessary powers to exercise the appropriate supervision.

**Le président:** Je vous arrête pour un instant. M. de Jong a une question.

**M. de Jong:** Merci, monsieur le président. Vous avez posé pas mal de questions qui m'intéressaient.

Vous avez souligné que les institutions financières du Québec sont très rarement en défaut, et que le nombre d'irrégularités est tout à fait négligeable par rapport au reste du pays. Vous avez attribué ces excellents résultats à la façon dont vous faites appliquer les règles en vigueur; vous avez le désir et le courage d'appliquer le règlement et de l'appliquer à temps. Le rôle de votre organisme semble être surtout de réglementer l'activité des institutions financières enregistrées au Québec. Vous semblez avoir sur elles plus de pouvoir que le gouvernement fédéral. Auriez-vous quelque chose à ajouter à ce sujet?

**M. Monfette:** C'est que dans notre province, le gouvernement a donné à l'inspecteur général tout pouvoir pour faire appliquer la loi; de plus—et sans vouloir manquer de respect envers les députés—l'inspecteur général n'est pas élu. Au niveau fédéral, il faut s'adresser au ministre des finances, ce qui explique peut-être . . . Le fait d'être élu peut avoir un certain impact sur les décisions qu'on prend. Mais dans cette affaire, l'essentiel, à nos yeux, c'est que l'inspecteur a tout pouvoir pour décider des améliorations que telle ou telle société doit apporter à son fonctionnement pour conserver son permis. C'est un pouvoir redoutable et redouté. La seule façon de s'y opposer est d'en appeler devant les tribunaux. Mais l'appel n'est recevable que si l'inspecteur a excédé ses pouvoirs. Grâce à cela, nous avons le pouvoir et l'autorité nécessaires pour agir quand il le faut.

**M. de Jong:** Lorsque le Surintendant des assurances a comparu, nous avons discuté avec lui de ses pouvoirs. On s'est rendu compte que ces pouvoirs sont trop énergiques. Le Surintendant pourrait retirer le permis, mais il ne pourrait pas exiger d'eux certaines choses sans se servir de cet instrument très efficace, et étant donné que très souvent ce n'était pas dans l'intérêt de personne de retirer le permis, car il y aurait eu manquement et la SADC en aurait fait les frais, beaucoup de ces institutions financières ont tout simplement fait le pied de nez au Surintendant. Il n'avait tout simplement pas les pouvoirs d'exécution appropriés. On pouvait soit retirer le permis ou ignorer simplement ce qui était fait. Est-ce que les autorités réglementaires du Québec ont des pouvoirs mieux



[Texte]

**Mr. Monfette:** What we have in our province is based on the early warning system that the federal Superintendent of Insurance is using. As soon as those early warning tests fail, one, two, or three, the Inspector General can still react. It is in time for him to react, and he can impose various conditions. He can say, you are bringing in new capital; or you reduce the amount of expansion you are going to undertake; or you have to limit your sales to such-and-such a kind. We have the power to decide that at a time when there is still time for the company to react. If the company or the various members of the board of directors just do not want to react, we can move in and then use the hammer that Bob Hammond is talking about.

But you have to start early. You have to foresee what is coming up. If you wait until you have a real problem, then it is the end of it. If you have only one drop of water coming in every 15 minutes, there is still time to react. But when the whole roof is leaking, you have to replace the roof. I think the main action you have to take is when you see the problem coming before it arrives and you tell the various members of the board they should be on the alert to correct such and such a thing. If they do not do it, you still have time to react before it gets too late.

Our main problem is quite often that we do ask them to do things and they will say, oh, give me half a year, give me a year, and I will have the financial support I need; and then the financial support does not come. You can follow a company month by month for a whole year, 15 months, and you will find out 15 months after that if you had acted in the first month, when you saw the problem coming, you would have had the same results, and better results.

**Mr. de Jong:** You let us know that Quebec has its own system of deposit insurance on some of its financial institutions. I wonder if you could tell us a little more about how that operates; who is covered and what the rates are and so forth.

**M. F. Gauthier:** L'assurance-dépôts concerne d'abord toutes les institutions de dépôts qui sont de juridiction provinciale. Cela comprend essentiellement les caisses d'épargne et de crédit, c'est-à-dire les coopératives de crédit, les sociétés de fiducie de juridiction provinciale.

Dans le cas des sociétés de fiducie de juridiction provinciale, il y a une entente avec la Société d'assurance-dépôts du Canada, entente en vertu de laquelle les déboursés que ferait la Régie de l'assurance dépôts du Québec pour des sociétés qui, dans l'ensemble du Canada sont couvertes par la Société d'assurance-dépôts du Canada, seraient remboursés à la Régie de l'assurance dépôts du Québec.

• 1120

**Mr. de Jong:** Okay. In terms of the constitutional question, I imagine you would find it objectionable for a company that is provincially licensed, covered under the Quebec Deposit Insurance Board, to be inspected by the federal government.

[Traduction]

définis? Peuvent-elles imposer des amendes et entamer des poursuites au civil comme au criminel?

**M. Monfette:** Nous utilisons au Québec un système analogue au système de pré-alerte dont se sert le Surintendant fédéral des assurances. Dès que 1, 2 ou 3 tests de pré-alerte faillissent, l'inspecteur général peut tout de même riposter. Il a le temps de le faire, et il peut imposer diverses conditions. Il peut exiger, par exemple, qu'on apporte de nouveaux capitaux ou qu'on réduise l'expansion que vous avez prévue, ou encore qu'on restreigne les ventes à tel ou tel produit. Nous avons le pouvoir de décider lorsque la société a encore le temps pour réagir. Si la société ou les divers membres du conseil d'administration ne veulent tout simplement pas réagir, nous pouvons nous présenter le marteau à la main comme l'a dit Bob Hammond.

Toutefois, il faut commencer assez tôt. Il faut prévoir ce qui va arriver. Si on attend qu'il y ait un problème, c'est terminé. Si une goutte d'eau tombe toutes les 15 minutes, on a encore le temps de réagir. Toutefois, lorsque le toit tout entier se met à fuir, il faut le remplacer. Il faut prendre des mesures lorsque le problème se dessine et avertir les membres du conseil d'administration d'être vigilants afin de corriger telle ou telle chose. S'ils ne le font pas, on a encore le temps de réagir avant que ce soit trop tard.

Les difficultés que nous avons surtout, c'est que très souvent nous leur demandons de faire des choses et ils nous répondent: donnez-nous 6 mois, un an, nous aurons l'appui financier dont nous avons besoin; mais cet appui ne vient pas toujours. On peut suivre de près une société, mois par mois, pendant une année ou 15 mois, pour se rendre compte que si elle avait agi dès le premier mois, alors que le problème émergeait, on aurait obtenu les mêmes résultats et même meilleurs.

**M. de Jong:** Vous nous avez dit que le Québec avait son propre système d'assurance-dépôts et certaines de ses propres institutions financières. Pourriez-vous nous expliquer comment cela fonctionne? Qui est couvert et à quel taux par exemple?

**Mr. F. Gauthier:** The deposit insurance covers, first of all, all the deposit institutions of provincial jurisdiction. It includes essentially the *caisses d'épargne et de crédit*, which means the credit unions, the trust companies of provincial jurisdiction.

In the case of the trust companies of provincial jurisdiction, there is an agreement with the Canadian Deposit Insurance Corporation which provides that the expenses incurred by the *Régie de l'assurance-dépôts du Québec* for the companies covered in Canada by the Canadian Deposit Insurance Corporation be reimbursed with the *Régie de l'assurance-dépôts du Québec*.

**M. de Jong:** Très bien. J'imagine que sur le plan constitutionnel vous vous opposeriez à ce qu'une société qui a un permis provincial et qui relève de la Commission de l'assurance-dépôts du Québec fasse l'objet d'une inspection de la part du gouvernement fédéral.

[Text]

**M. F. Gauthier:** Non. Nous ne sommes pas d'accord. il y a une question que posait un député, à ma gauche, question à laquelle je voudrais apporter une réponse. Il existe déjà des ententes entre les institutions de surveillance fédérale et provinciale, entre l'inspecteur général des assurances fédérales et, probablement aussi, l'inspecteur des banques. Pour les sociétés affiliées dont l'une est de juridiction provinciale et l'autre de juridiction fédérale, il arrive fréquemment, et c'est normal, que le processus de surveillance, disons de la province, implique qu'on puisse s'enquérir de la santé ou de la qualité du placement dans une institution d'une autre juridiction. Il y a généralement des échanges courants, des demandes d'information qui se font. Il y a même une entente entre les institutions fédérales et les institutions provinciales pour échanger les rapports d'inspection dans des cas semblables. Dans les cas plus spécifiques, il s'effectue couramment des demandes de renseignements additionnels. Le tout fonctionne raisonnablement bien. Il y a peut-être quelques problèmes pour les institutions détenant une charte d'une autre province, parce les institutions de surveillance ne sont pas aussi précises et aussi claires. On peut rencontrer un peu plus de difficultés dans ces cas mais il est possible d'arriver à des arrangements convenables.

**Mr. de Jong:** Okay, that leads me to another question which I will defer until a while later.

Going back to your answer that you would not find it acceptable for the federal government to inspect companies that are provincially registered and covered under the Quebec Deposit Insurance Board, on the other hand, would you then object to the federal government inspecting those financial institutions that do use the Canada Deposit Insurance Corporation and are chartered by the federal government?

**M. F. Gauthier:** Vous parlez des compagnies d'assurance-dépôt ou des fonds de sécurité appartenant à des institutions privées?

**Mr. de Jong:** No, those financial institutions that accept deposits.

**Mr. F. Gauthier:** Not more. We think the situation is the same. The other deposit institutions under Quebec responsibility are credit unions. The credit unions in Quebec are under our supervision, and we do not see why it should be transferred. But we do not see any problem in exchanging information and in co-operating if in the responsibility of the federal agency there is a need for information about the financial situation of any other institution which is related to a federal institution. This is already done through practical agreements that operate reasonably well.

**Mr. de Jong:** So you are essentially happy with the level of co-operation that exists now.

**Mr. F. Gauthier:** Yes.

**Mr. de Jong:** You have not come across situations where companies will play one off against the other. Part of their operation is covered under federal and part of their operation is covered under some provincial. You feel the co-operation is in place that would allow both the federal and the provincial

[Translation]

**Mr. F. Gauthier:** No. We do not agree. A question was asked by the member on my left, and I would like to answer. There are already agreements between the federal and provincial supervision agencies between the Inspector General for Federal Insurance and probably also with the Inspector of Banks. For the affiliated companies, one being of provincial jurisdiction and the other of federal jurisdiction, there is very often, and it is normal, a supervision procedure, in the province, for example, so that one may know about the health or the quality of an investment of an institution under another jurisdiction. On the whole, there are generally exchanges which are being made and also enquiries. In this case, there is an agreement between the federal and provincial institutions to exchange special reports. In more specific cases, there are enquiries for additional information. Everything runs pretty smoothly. There might be some problems for institutions having a charter from another province, because the supervision agencies are not as accurate and clear. One might encounter some difficulties in these cases, but it is possible to conclude appropriate arrangements.

**M. de Jong:** Très bien, ceci me porte à vous poser une autre question que je soulèverai un peu plus tard.

Pour revenir à votre réponse, vous n'êtes pas d'accord pour que le gouvernement fédéral surveille les sociétés qui ont un permis provincial et qui relèvent de la Régie de l'assurance-dépôts du Québec, mais par ailleurs est-ce que vous opposeriez à ce que le gouvernement fédéral inspecte les institutions financières qui utilisent la Société d'assurance-dépôt du Canada et qui ont reçu une charte du gouvernement fédéral?

**Mr. F. Gauthier:** Do you mean the deposit insurance companies or security businesses belonging to private institutions?

**M. de Jong:** Non, je veux parler des institutions financières qui acceptent des dépôts.

**M. F. Gauthier:** Pas plus. Nous croyons que la situation est la même. Les autres sociétés de dépôts qui relèvent de la province de Québec sont les caisses de crédit. Les caisses de crédit du Québec font l'objet de notre surveillance et nous ne voyons pas pourquoi il faudrait la transférer à quelqu'un d'autre. Nous ne voyons aucune difficulté à échanger des renseignements et à coopérer si l'agence fédérale a comme responsabilité d'obtenir des renseignements sur la situation financière d'une autre institution qui est affiliée à l'institution fédérale. Cela se fait déjà par le biais d'ententes qui fonctionnent assez bien.

**M. de Jong:** Ainsi vous êtes donc assez satisfait du niveau de coopération qui existe présentement.

**M. F. Gauthier:** Oui.

**M. de Jong:** Nous n'avez jamais vu des sociétés dresser l'une contre l'autre. Une partie des activités sont couvertes par le gouvernement fédéral et l'autre partie par le gouvernement provincial. Vous croyez donc que la coopération existe et qu'elle permet à la fois au gouvernement fédéral et aux



[Texte]

governments to get a pretty clear picture as to what is happening.

• 1125

**Mr. F. Gauthier:** I do not think it is exactly a part of their operations. But they have certain operations with financial institutions registered under other jurisdictions, and those points might be reasonably handled correctly in the present system. The problem that we have—and I bring up this point to complete the answer you received from my colleague just now... What he said about the powers of the Inspector General of Banks in insurance companies is particular to insurance companies because we have an operating law for insurance companies adopted a year ago which is modernized. But in the case of trust companies and credit unions, we have the same problem you mentioned. We have such big powers that... it is no power at all when the only power you have is to...

**Mr. de Jong:** What is your estimate of the effects of the green paper implemented on the existing system of co-operation you have developed over time between the Superintendent of Insurance, representing the federal government, and your own agencies?

**Mr. F. Gauthier:** We expect the co-operative will improve.

By the way, we agree with all the objectives, including the objective of harmonizing the regulation of the legislation among provinces. But we agree also that one province may have additional requirements for certain institutions, and other institutions from other provinces that want to operate have to comply with such particular dispositions. We expect they are not too numerous, or the differences are not too big, so that we arrive at the balkanization of financial operations in Canada.

**Mr. de Jong:** I am glad to hear, Mr. Chairman, that there is a recognition of a potential problem here in the balkanization of financial institutions and financial institutions playing-off one jurisdiction against the other and sort of doing all sorts of things in between the cracks, so to speak.

From what I understand, you are saying you do not see too many major obstacles to the process of harmonizing the regulations and the enforcement of the regulations among the various jurisdictions now within Canada. I would assume that would take, at some stage, a conference of all the provincial governments and the federal government. Has that occurred in the past? Or is it something that sort of has developed through time, the type of communications you have with the federal government, with other provincial jurisdictions? It is sort of something that has evolved over time.

**Mr. F. Gauthier:** I cannot speak too far in the past, but I think it has the feel of being involved. There are a lot of practical operational agreements between the federal and provincial jurisdictions.

I want to make a point. Our position is not that the federal government should not change anything. We say we agree on the way they view and expose the problem, and this is a good description of the problems we are facing. But we say it might be more practical to try to conform more to the existing

[Traduction]

gouvernements provinciaux d'avoir une assez bonne idée de ce qui se passe.

**M. Gauthier:** Je ne crois que cela fasse vraiment partie de leurs activités. Certaines de leurs activités auprès des institutions financières relèvent d'autres compétences, et je pense que les choses se passent assez bien sans le régime actuel. Le problème que nous avons—et je le soulève pour compléter la réponse que mon collègue vous a donnée... ce qu'il vous a dit des pouvoirs de l'inspecteur général des banques touche surtout les compagnies d'assurances étant donné que nous avons adopté il y a un an des modifications pour moderniser la Loi sur les compagnies d'assurances. Nous avons cependant ce problème que vous avez mentionné au sujet des compagnies de fiducie et des caisses de crédit. Nous avons des pouvoirs tellement étendus que... ce n'est pas du tout avoir du pouvoir lorsque le seul pouvoir dont on dispose...

**M. de Jong:** Quels seraient à votre avis les effets du Livre vert sur le système qui existe actuellement, sur la collaboration qui s'est établie au cours des ans entre le Surintendant des assurances, qui représente le gouvernement fédéral, et vos propres agences?

**M. F. Gauthier:** Nous pensons qu'elle s'améliorerait.

Je souligne en passant que nous sommes d'accord avec tous les objectifs, y compris l'objectif d'harmoniser la réglementation et les lois provinciales. Nous convenons également qu'une province peut avoir des exigences additionnelles pour certaines institutions, et les autres devront s'y conformer. Nous ne nous attendons pas à ce que les différences soient tellement nombreuses ni si importantes qu'elles causent une balkanisation des activités financières au Canada.

**M. de Jong:** Je suis content qu'on reconnaisse, monsieur le président, la possibilité d'une balkanisation des institutions financières, le fait que ces institutions pourraient dresser une compétence contre l'autre, et faire toutes sortes de choses en douce.

D'après ce que j'ai pu comprendre, vous ne croyez pas que ce soit des obstacles importants au processus d'harmonisation des règlements et à leur mise en vigueur par les diverses compétences au Canada. J'imagine qu'il faudrait tenir, à un certain moment, une conférence fédérale-provinciale. Est-ce que la chose s'est produite par le passé? Est-ce là une situation qui s'est développée avec le temps, le genre de communication que vous avez avec le gouvernement fédéral et avec les autres gouvernements provinciaux?

**M. F. Gauthier:** Je ne peux pas remonter bien loin en arrière, mais j'ai l'impression que c'est un peu cela. Il y a eu beaucoup d'accords opérationnels sur le plan pratique entre les compétences fédérales et provinciales.

Je voudrais souligner ceci, nous ne prétendons pas que le gouvernement fédéral ne devrait rien changer. Nous nous disons d'accord sur la façon dont le gouvernement fédéral voit et expose le problème, et c'est une bonne description de celui-ci. Nous disons cependant qu'il pourrait être plus pratique

[Text]

pattern, rather than forcing the development of new institutions. That is the way we think we should improve the systems. We are doing it in the province, and we think the federal government is following the same pattern.

• 1130

We mentioned that there is a big difference in the way they see it. We expose this point and we expect and we hope that our view is accepted. We do not say the federal government should not regulate the financial holdings. There are some financial holdings, and I think the existing pattern is not adequate to control them, just as the other laws are not adequate to exert an effective regulation and surveillance over those institutions. But we would not like to come with a situation where there are so many differences that our companies incorporated in Quebec might not operate elsewhere.

**The Chairman:** One more question.

**Mr. de Jong:** Do you have any fear at all that if the recommendations of the green paper are put into effect, over a period of time the result would be that there would just be a few very large financial institutions—that the green paper would open the way for maybe half a dozen types of charter C banks that would gobble up smaller institutions, and instead of having regional financial institutions you would end up again with just large national financial institutions? Have you any fear of that occurring at all?

**M. F. Gauthier:** Il est difficile de faire des prévisions dans ce contexte parce qu'il y a beaucoup d'impondérables. Le point que nous voulons faire ressortir est le suivant: ce n'est pas parce qu'il existe quelques grands holdings financiers qui sont déjà constitués qu'on doit forcer toutes les autres institutions à fonctionner comme un holding financier. Il est très possible, d'après l'expérience que nous avons vécue au cours des années passées, d'atteindre les objectifs énoncés dans le Livre vert sans obliger toutes les institutions à se donner un pattern semblable.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** I want to go now to our staff, and then I want to go for a second round. Mr. Madden.

**Mr. Dennis Madden (Researcher for the Committee):** Mr. Gauthier, the 1969 committee report on financial institutions in Quebec recommended that there be very increased in-house powers for financial institutions. The 1984 Bill 75 has not gone that route to the same extent; it is a mix of in-house powers for financial institutions as well as the use of subsidiaries. My question is: What was the rationale for making much greater use of subsidiaries rather than permitting in-house powers?

My second question is really related to the bigger issue in the green paper, that of structure. What types of vehicles, particularly as they relate to ownership and powers, would be the most appropriate? I suggest that your model is quite

[Translation]

d'essayer de nous conformer au modèle existant, plutôt que d'imposer la création de nouvelles institutions. C'est de cette façon qu'à notre avis on pourra améliorer le système. Nous le faisons dans notre province, et nous croyons que le gouvernement fédéral suit cette même tendance.

Nous avons dit qu'il y avait une grande différence dans la façon d'envisager les choses. Nous vous expliquons pourquoi et nous espérons que vous comprenez nos raisons. Nous ne prétendons pas que le gouvernement fédéral ne devrait pas réglementer les avoirs financiers. Dans le cas de certains, la situation actuelle est telle que le contrôle n'est pas adéquat et les lois ne permettent pas d'exercer une surveillance et une réglementation suffisantes de ces institutions. Cependant, nous ne voudrions pas en arriver à une situation où les différences sont si nombreuses que les sociétés détenant une charte québécoise ne peuvent plus fonctionner autre part que chez nous.

**Le président:** Une autre question.

**M. de Jong:** Ne craignez-vous pas que si les recommandations du Livre vert sont adoptées, après quelque temps il ne restera plus que quelques très grandes institutions financières. Autrement dit, ne croyez-vous pas que l'effet du Livre vert sera tel que seule subsisterait une demi-douzaine de banques aux termes de l'annexe C, assimilant des institutions moins importantes. Au lieu d'avoir des institutions financières régionales on finirait par ne plus avoir que quelques très grandes institutions financières nationales. Ne craignez-vous pas que ce genre de situation se produise?

**Mr. F. Gauthier:** It is difficult to predict in this field because there are so many things that one cannot foresee. What we want to stress is this: It is not because there are some big financial holding institutions which exist that we have to force all the other institutions to operate as a financial holding institution. According to our experience in the past, it is quite possible to meet the objectives of the green paper without forcing all the institutions to adopt a similar pattern.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président:** J'aimerais maintenant donner la parole à notre personnel de recherche, après quoi nous passerons au deuxième tour. Monsieur Madden.

**M. Dennis Madden (chercheur du Comité):** Monsieur Gauthier, le rapport de 1969 du comité d'étude sur les institutions financières au Québec recommandait une augmentation considérable des pouvoirs internes des institutions financières. La loi 75 de 1984 ne va pas aussi loin. On y prévoit en effet divers pouvoirs internes pour les institutions financières de même que le recours aux filiales. Ma question est la suivante: Pourquoi avoir recours davantage aux filiales plutôt que d'augmenter les pouvoirs internes?

Ma deuxième question se rapporte à la question qui sous-tend tout le Livre vert, celle de la structure. Quels dispositifs conviendraient le mieux, particulièrement en matière d'intérêt et de pouvoirs? Il me semble que le modèle que vous nous



[Texte]

different from the one being proposed in the green paper, and I wonder if you could explain why you are taking the approach you are.

**M. Monfette:** Au comité d'étude de 1969 dont M. Parizeau était président, on disait qu'on préconisait les supermarchés financiers où un individu pourrait retrouver, dans une seule et unique institution, tous les éléments de protection, de placement ou d'investissement qu'il désirait. La Loi 75 de 1984 va dans cette direction. Elle permet aux compagnies d'assurance de se diversifier et non pas d'être déréglementées. Elle leur permet d'investir, d'assumer des responsabilités qui ne sont pas de la nature des responsabilités de compagnies d'assurance. L'élargissement des pouvoirs était le fer de lance d'une réforme qui s'en vient dans d'autres institutions financières.

Cependant, le ministre n'avait pas consenti aux compagnies d'assurance le pouvoir d'accepter des dépôts parce que la Loi sur les fiducies n'avait pas été révisée. Lorsque la Loi sur les fiducies aura été révisée, la position des compagnies d'assurance et celle des sociétés de fiducie seront probablement identiques.

• 1135

Nous avons préconisé beaucoup plus, au niveau du Québec, la création de filiales dans le but de contrôler la nature des activités et non une compagnie comme telle. Jusqu'à maintenant, cela a donné des résultats très positifs. Il y a des compagnies d'assurance qui détiennent des sociétés de fiducie, des banques ou des caisses.

Par exemple, le groupe Desjardins regroupe à peu près toutes les activités de cinq piliers, y compris les caisses populaires; c'est contrôlé dans chacune des fonctions et non pas comme holding, et ça va très bien. Lorsque la société d'assurance générale des caisses a eu des difficultés financières, il y a trois ans, le groupe a injecté près de 20 millions de dollars pour appuyer la société générale, et aujourd'hui, la société va très bien.

Donc, nous préconisons la diversification réglementée des activités. Si la Loi 75 a été un peu moins précise que le projet de M. Parizeau en 1969, c'est qu'on ne pouvait pas faire en même temps la réforme globale de toutes les institutions. Il y a plusieurs projets de loi très importants qui sont prêts à être déposés à l'Assemblée nationale, lorsque l'Assemblée nationale pourra en discuter.

C'est pour cette raison qu'il y avait des différences entre les deux documents.

**Le président:** Monsieur Gauthier.

**M. F. Gauthier:** Je dois confirmer que le caractère particulier de chaque type d'institution va demeurer. Même si on parle de décloisonnement ou de permettre la constitution de groupes financiers qui puissent offrir des services variés, la particularité des services eux-mêmes va demeurer. C'est ce que nous disons dans les premiers paragraphes de notre présentation. Une société de fiducie va rester une société de fiducie réglementée et surveillée selon les normes propres aux activités d'une société de fiducie. Ce sera la même chose pour l'assurance et les autres institutions.

[Traduction]

présentez est tout à fait différent de celui que propose le Livre vert et j'aimerais savoir pourquoi.

**Mr. Monfette:** The study group of 1969 chaired by Mr. Parizeau favoured a financial supermarket where people could find under one roof all the elements of protection and investments. Bill 75 of 1984 goes in that direction. According to the new legislation, insurance companies can diversify and still be regulated. It allows insurance companies to invest and to assume responsibilities which were not amongst the responsibilities of an insurance company. This increase in the power was the backbone of a reform which is happening in other financial institutions.

However, the Minister did not allow for insurance companies to get deposits, because trust company legislation had not been revamped. When the trust companies legislation will have been amended, the situation of insurance and trust companies will probably be identical.

We favoured in Quebec the setting up of branches, not per se but in order to control the nature of the activities that were being done by the branches. Up to now, the results have been very positive. Some insurance companies own trust companies, banks and caisses.

To give you an example, the group Desjardins does almost all of the activities of the five pillars, including the *caisses populaires*. Each activity, each function is controlled, not as a holding company, and things are going very well. When the *société d'assurance générale des caisses* was in financial difficulties three years ago, the *Groupe Desjardins* injected nearly \$20 million into this P and C company and today things are going very well.

We are for regulated diversification of activities. If Bill 75 is not quite as precise as the recommendations of Mr. Parizeau in 1969, it is due to the fact that one could not proceed at the same time to do global reform of all the institutions. There are several very important bills that will be studied in the National Assembly when it is ready to do so.

This explains the disparity between the two documents.

**The Chairman:** Mr. Gauthier.

**Mr. F. Gauthier:** I want to insist that the specific character of each type of institution is not going to disappear. Even if we are speaking of breaking the Chinese Wall or allowing the setting up of different financial groups that would be able to offer different types of services, the specificity of the services themselves is not going to disappear. That is what we state in the first paragraph of our representation. In other words, a trust company is going to remain a regulated trust company and it will be controlled and supervised according to the rules

[Text]

**Mr. Madden:** If I may, just a follow-up question. Under Bill 75 a large number of functions or powers are permitted in house which do not require any prior approval, such as administering as trustees proceeds from insurance and annuity contracts, financing insurance, custodial, financial leasing, real estate, etc. If all these activities are performed within a single corporate and legal structure, does this not present problems for the regulator, particularly with respect to capital where the risk may be different, with respect to structure, with respect to investment provisions?

**Mr. Monfette:** As I pointed out before, any time activities that are not insurance activities exceed 2% of total revenue they have to be put inside a subsidiary. Since most of our insurance companies are not the Sun Life style, 2% is sometimes a very little amount of money, and they have to set subsidiaries. So we are not at this time scared that this extension of power will create problems, but if we were talking about somebody having \$10 billion of revenue per year we might have a different approach. So far we are satisfied with our companies because of the size they are.

**The Chairman:** Mr. Warner I think had a question.

**Mr. Warner:** Mr. Monfette, in your earlier remarks you reminded us that several federal financial institutions failed in the last few years while there were no financial institutions failing in the Province of Quebec. Am I correct in assuming during the last few years you did have some dealings with financial institutions that were experiencing problems?

• 1140

**Mr. Monfette:** I can only answer from my own point of view on insurance companies. We always have insurance companies that have little problems, based on the early warning systems. But a year ago one insurance company had failed a test. A year ago we told them to stop selling, because the more they sold, the less profit they were making. They made a correction to that situation, and a year after they were still drawing their surplus down pretty fast. We asked the owners to bring in \$3 million in additional capital or we would help them sell the company to others. This is what happened. They sold the company to a federally incorporated company that bought the portfolio, and nobody lost anything. But there was still time to react.

Under the Insurance Act we have had companies that have, over the years, experienced problems, but the last company that failed as such was way back in 1961. It was a taxi owner that failed, because then the regulations were not strong enough to be enforced at the proper time.

[Translation]

and regulations applying to a trust company. The same thing will be true for insurance companies and other institutions.

**M. Madden:** La Loi 75 prévoit beaucoup de fonctions de pouvoir qui ne nécessitent pas une approbation préalable, je veux parler notamment de la gestion en fiducie des bénéfices d'assurances et de contrats de rentes, l'assurance financière, le leasing financier, immobilier, etc. Si toutes ces activités sont faites dans le cadre d'une seule et même structure corporative et juridique, est-ce que cela ne peut pas représenter des problèmes pour les organismes de réglementation, particulièrement en matière de capital où le risque peut être différent, au sujet de la structure et des dispositions en matière d'investissement?

**M. Monfette:** Comme je l'ai dit précédemment, chaque fois que des activités qui ne sont pas des activités d'assurance dépassent deux pour cent des recettes totales, il faut prévoir la création d'une filiale. Étant donné que la plupart de nos compagnies d'assurances ne sont malgré tout pas de l'importance de la Sun Life, 2 p. 100 représente très peu d'argent. Nous ne craignons par conséquent pas à l'heure actuelle que cette extension des pouvoirs créera des problèmes. Il est certain que s'il s'agissait de dix milliards de dollars de recettes par année, notre façon d'envisager les choses serait différente. Cependant, jusqu'à présent, nous sommes heureux de la situation étant donné la taille des sociétés.

**Le président:** M. Warner avait une question à poser si je ne me trompe.

**M. Warner:** Monsieur Monfette, dans une remarque précédente, vous nous avez dit que plusieurs institutions financières fédérales avaient fait faillite au cours des quelques dernières années alors qu'aucune de ces institutions n'avaient fait faillite dans la province de Québec. Est-il exact qu'au cours des dernières années, vous avez dû vous occuper de certaines institutions financières qui connaissaient des problèmes?

**M. Monfette:** Je ne peux vous parler que de mon domaine de compétence qui est celui des assurances. Nous avons toujours des compagnies d'assurances qui ont de petits problèmes décelés par notre système préventif. Il y a un an une compagnie d'assurances ne remplissait pas un des critères de notre test. Il y a un an nous lui avons dit de cesser de vendre des polices car plus elle en vendait moins elle faisait de bénéfices. Elle a rectifié le tir mais un an plus tard, elle continuait toujours à tirer sur son capital à un rythme très rapide. Nous avons demandé aux propriétaires soit d'injecter trois millions de dollars de plus sous forme de capitaux, soit de vendre avec notre aide. C'est ce qui a été fait. Cette compagnie a été vendue à une compagnie fédérale qui a acheté l'ensemble du portefeuille et personne n'a rien perdu. Nous sommes donc intervenus avant qu'il ne soit trop tard.

Au cours des années, certaines des compagnies régies par la Loi sur l'assurance ont connu des problèmes, mais la dernière véritable faillite remonte à 1961. Il s'agissait d'une compagnie de taxis, et si elle a fait faillite c'est parce que les règlements n'étaient pas suffisamment stricts pour intervenir à temps.



[Texte]

We had one mortgage company that went under a few years ago in our province. Nobody lost anything except the owners. We have the Caisse d'entraide économique. The reform had to be brought in because some of the dealings of the members were perhaps not sound financial dealings and they were losing money. The provincial government has helped to solve that, with little money lost as capital. Maybe a lot of money was lost on the revenue of the capital invested.

**Mr. Warner:** So during the last few years some of the financial institutions in Quebec experienced problems similar to those that eventually led to the failure and the winding down of some of our federally monitored institutions.

In your checks or in your reports with these institutions, do you monitor the quality of their investments? I am thinking specifically of mortgage investments.

**Mr. Monfette:** I can only talk for the insurance companies; I cannot talk for the others. We used to have two tests on investment. One was a quality test and one a quantitative test. Now we only have limiting figures for what you can invest, and we say you use the prudent management approach. But we have at the same time forced the insurance companies to have an adequation of their investments and their obligations. We have experienced it over the last few years that companies are developing problems quite often because they have good investments, but investments that do not mature at a time when they need the money to meet their requirements. If they have a good quality of investment portfolio and their obligations, we should not have that type of problem. So we feel very strongly they should keep in mind what they need, and the type of investment they will make will perform as needed.

**Mr. Warner:** So it is really a limited sort of analysis that you make. It would be possible that during the last few years say life insurance companies, which do come under your jurisdiction, could have capitalized interest on some of their mortgages to make the mortgages appear in good standing. Is that right?

**Mr. Monfette:** The only way they could do that is by increasing the value of the mortgage lent. Since we have a cap on the maximum that could be loaned on a given mortgage, the answer is yes, until they reach the maximum, the cap, and then they will be in no position to increase it. To my knowledge, the various examinations and inspections that we made have not allowed us to conclude in the direction you said. The type of investments of insurance companies over the last few years have been good types of investments, providing enough money in interest.

[Traduction]

Il y a quelques années, une de nos compagnies hypothécaires a fait faillite. Seuls les propriétaires ont été perdants dans cette affaire. Nous avons la Caisse d'entraide économique. Nous avons dû procéder à cette réforme car certaines des transactions étaient un peu douteuses sur le plan financier et ils perdaient de l'argent. Le gouvernement provincial est intervenu et au niveau du capital, les pertes ont été très minimales. Il est possible par contre qu'il y ait eu beaucoup de pertes de recettes au niveau du capital investi.

**M. Warner:** Donc au cours des dernières années, certaines des institutions financières du Québec ont connu des problèmes analogues à ceux qui ont éventuellement mené à la faillite et au dépôt de bilan de certaines de nos institutions relevant du Fédéral.

Dans les contrôles que vous exercez, est-ce que vous contrôlez la qualité des investissements? Je pense tout particulièrement aux investissements hypothécaires.

**M. Monfette:** Encore une fois, je ne peux vous parler que du cas des compagnies d'assurances. Auparavant, nous appliquions deux tests en matière d'investissement: un test qualitatif et un test quantitatif. Aujourd'hui, nous imposons simplement des seuils d'investissement et nous conseillons aux gestionnaires de faire preuve de prudence. Simultanément, nous demandons aux compagnies d'assurances de comptabiliser et d'équilibrer scrupuleusement leurs entrées et leurs sorties. Nous avons constaté au cours des dernières années, que certaines compagnies connaissaient très souvent des problèmes malgré qu'elles procèdent à de bons investissements, mais simplement parce que ces investissements ne venaient pas à maturité au moment où elles avaient besoin de l'argent pour satisfaire leurs obligations. Si leur portefeuille d'investissement est géré convenablement, il n'y a pas de raison pour que ce genre de problème survienne. Il faut donc absolument qu'elles ne perdent pas de vue leurs obligations et qu'elles investissent de manière à les satisfaire.

**M. Warner:** Vous pratiquez donc en réalité une sorte d'analyse limitée. Il serait possible qu'au cours des dernières années, disons les compagnies d'assurances-vie, qui relèvent de votre juridiction, aient pu capitaliser l'intérêt sur certaines hypothèques afin que ces hypothèques donnent l'apparence d'être en bonne santé. N'est-ce-pas?

**M. Monfette:** Elles ne pourraient le faire qu'en accroissant la valeur des prêts sur les hypothèques. Étant donné que nous avons plafonné les prêts sur hypothèques, la réponse est oui, jusqu'à ce qu'elles atteignent le maximum, le plafond, et ensuite il leur est impossible d'aller plus loin. À ma connaissance, les divers examens et inspections auxquels nous nous livrons ne nous ont pas permis d'entrevoir un tel aboutissement. Les compagnies d'assurance au cours des dernières années ont fait de bons investissements rapportant suffisamment sous forme d'intérêt.

• 1145

**The Chairman:** You may have the last question, Mr. Warner.

**Le président:** Vous pouvez poser la dernière question, monsieur Warner.

[Text]

**Mr. Warner:** The cap you are speaking of, I will assume, is 75% of appraised value.

**Mr. Monfette:** Yes, it is.

**Mr. Warner:** It then is quite possible for them to present an appraisal which is suitable for their purposes the same way in which other financial institutions have done in Ontario, perhaps an appraisal that does not bear any resemblance to current market value or to the revenue that is projected for that property. It is quite possible for a life insurance company, under your present situation, to have perpetuated what appears to be a very good portfolio; whereas in actual fact, with a more in-depth analysis, it could be found that perhaps these mortgages are not quite what they first appear to be.

**Mr. Monfette:** It could happen that way, but we have no experience to prove this is what really happened. We were monitoring a little bit the insurance investment and since the limit of the investment in mortgages is quite low, the risks that we were taking were not that great. If the situation had been the same as that in Alberta or some of the western provinces, with a fast decrease in value, we may have had the same problem.

**The Chairman:** Mr. Gauthier.

**M. F. Gauthier:** Je voudrais compléter la réponse au sujet des sociétés de fiducie et des caisses d'épargne et de crédit. Je voudrais aussi relever le point soulevé par M. Monfette. Si nous n'avons pas connu de faillite aussi impressionnante ou aussi importante au Québec, cela ne veut pas nécessairement dire que nos institutions sont mieux gérées ou que l'inspecteur général exerce une meilleure supervision. Il faut être réalistes et considérer que les problèmes des institutions financières en Amérique du Nord sont rattachés aux problèmes de l'industrie énergétique qui, au Canada surtout, se sont reflétés dans l'Ouest canadien. Les quelques institutions du Québec ayant des investissements dans l'Ouest canadien ont eu quelques problèmes de rentabilité pendant cette période: elles n'ont pas subi de problèmes d'insolvabilité mais leur rentabilité a été affectée. Quelques prêts nous causent des soucis du genre de ceux que vous soulevez.

Je voudrais compléter en ajoutant que pour les sociétés de fiducie, notre processus de surveillance et d'inspection comporte à peu près les mêmes critères ou les mêmes règles qu'utilise l'inspecteur fédéral des assurances. Je ne sais pas le titre exact qu'on lui donne. Des tests quantitatifs sont appliqués à partir des rapports exigés des sociétés. Les mêmes types de rapports sont exigés des institutions détenant une charte fédérale. Un processus d'inspection pouvant aller jusqu'à une vérification complète ou à une évaluation faite de certains prêts est exercé.

Pour les sociétés d'épargne et de crédit, jusqu'à maintenant, il n'y a pas eu d'inspection et de surveillance importantes. Ces institutions ont développé, au sein de leur organisation, des instances dont le premier rôle est d'exercer une surveillance et une vérification des caisses affiliées. Ces obligations leur sont imposées par la loi. Les problèmes récents connus avec l'une de ces institutions et les caisses d'entre-aide économique ont amené le gouvernement à réviser sa position et à demander à

[Translation]

**M. Warner:** Ce plafond dont vous parlez, je suppose qu'il correspond à 75 p. 100 de l'évaluation.

**M. Monfette:** Oui.

**M. Warner:** Il serait donc tout à fait possible de présenter une évaluation qui leur convienne de la même manière que d'autres institutions financières l'ont fait en Ontario, peut-être une évaluation ne correspondant absolument pas à la valeur sur le marché ou aux recettes devant être rapportées par cet actif. Dans les circonstances actuelles, il serait tout à fait possible à une compagnie d'assurance-vie de donner l'impression que son portefeuille est excellent, alors qu'en réalité, si vous procédiez à une analyse plus approfondie, il se pourrait que l'état de ses hypothèques soit tout à fait différent.

**M. Monfette:** C'est possible, mais rien ne nous permet de le démontrer actuellement. Nous avons un peu contrôlé les investissements des assurances et étant donné que la limite d'investissement pour les hypothèques est très faible, les risques que nous prenions n'étaient pas si grands. Si la situation avait été la même qu'en Alberta ou dans certaines provinces de l'Ouest, où il y a chute de la valeur, nous aurions peut-être eu le même problème.

**Le président:** Monsieur Gauthier.

**Mr. F. Gauthier:** I would like to add a comment about trust companies and saving and credit companies. I would also like to come back on the point raised by Mr. Monfette. If we did not experience that kind of spectacular and important failures in Quebec, it does not necessarily mean that our institutions are better managed or that the monitoring of the Inspector General is superior. We must face reality and recognize that the problems of financial institutions in North America are tied to the problems of the energy industry which were bigger in western Canada. The few Quebec institutions which had investments in western Canada experienced some problems of profitability during that period: They did not experience problems of insolvency but their profitability was affected. Some loans give us concerns of the kind you talked of.

Finally, I would add that for our trust companies, our monitoring and inspection process encompasses more or less the same criteria or the same rules that the ones that are used by the federal inspector of insurance. I do not know his exact title. Quantitative tests are used to study the reports required from the companies. The same kinds of reports are required from the institutions holding a federal charter. Our inspection process may include a comprehensive audit or the appraisal of some loans.

As for the savings and credit companies, up to now, there has been no significant inspection or monitoring. Those institutions have developed within their organization bodies whose first function is to monitor and check the subsidiaries. They have to do it under the act. The recent problems experienced with one of those institutions and the *caisses d'entre-aide économique* have led the government to review its position and to ask the Inspector General to tighten his



## [Texte]

l'inspecteur général d'exercer une surveillance plus serrée. Il existe maintenant des sociétés d'entre-aide économique qui sont régies par une loi spéciale. Cependant, l'inspecteur général a entrepris un processus de surveillance et d'inspection, sur une base sélective, en collaboration avec les deux autres fédérations de caisses d'épargne et de crédit, c'est-à-dire le Mouvement Desjardins et les caisses d'établissement du Québec.

• 1150

**Mr. de Jong:** When you do your inspection reports, do you send copies to the members who are on the board of directors of that financial institution or just to the managers and the paid staff of the company?

**M. F. Gauthier:** Les pratiques ne sont pas encore complètement arrêtées à ce sujet-là, mais généralement, les deux groupes reçoivent une copie du rapport ou du moins de l'information sur les problèmes identifiés et les correctifs demandés. Quand il n'y a rien de particulier à signaler, il peut arriver qu'on se contente de communiquer avec la direction générale. Dans les cas où il y a des choses plus importantes à signaler, on rencontre généralement le conseil d'administration.

**Mr. Johnston:** It seems to me the difficulties that have been encountered in the sector tend to make all of us go to the question of surveillance, organization in these institutions and so on. Sometimes we have set aside the issue of what is really in the public interest in terms of competition, providing better access to capital for small and medium-sized business, individuals and so on.

En présentant son exposé, M<sup>me</sup> McDougall s'est posé la question suivante: est-ce qu'il vaut mieux élargir les pouvoirs des institutions non bancaires d'une part, ou créer ces banques de l'annexe C d'autre part? On propose ici de créer ces banques de l'annexe C.

Dans votre exposé, vous avez posé la question en ces termes: sur le plan économique, ne serait-il pas plus efficace d'élargir les pouvoirs de prêts et de placements d'institutions comme les compagnies de fiducie, etc., plutôt que de permettre l'ajout d'une banque dans un conglomerat financier quelconque? Voilà une question fondamentale. M<sup>me</sup> McDougall a opté pour la création de ces banques. Vous vous demandez si c'est la meilleure façon, sur le plan économique, de stimuler le secteur des petites et moyennes entreprises.

Les banques nous disent que ces nouvelles banques, c'est-à-dire les banques de l'annexe C, vont probablement créer de la concurrence sur des marchés où il existe déjà beaucoup de concurrence, mais qu'elles ne feront pas grand-chose pour les petites et moyennes entreprises situées, par exemple, à Saint-Georges-de-Beauce ou ailleurs. Vous vous demandez si c'est la meilleure approche sur le plan économique. C'est une question qu'ont posée les banques. Cependant, vous avez peut-être d'autres aspects à soulever, et j'aimerais que vous nous en parliez davantage. Pourquoi trouvez-vous qu'il vaut mieux élargir les pouvoirs des institutions financières qui existent plutôt que de créer ces nouvelles banques?

## [Traduction]

monitoring. There are now *sociétés d'entre-aide économique* that come under a special act. However, the Inspector General has initiated a process of monitoring an inspection, on a selective basis, in co-operation with the two other federations of savings and credit companies, that is to say the *Mouvement Desjardins* and the *caisses d'établissement du Québec*.

**M. de Jong:** Lorsque vous faites vos rapports d'inspection, envoyez-vous des copies aux membres des conseils d'administration de ces institutions financières, ou simplement à leurs directeurs et à leur personnel salarié?

**Mr. F. Gauthier:** We do not have yet set practices, but usually the two groups receive a copy of the report or at least information on the problems that were identified and on the corrections required. When there is nothing in particular to be noted, it may happen that we just communicate with management. In cases where there are more important problems, usually, we meet with the board.

**M. Johnston:** Il me semble que les difficultés connues par ce secteur ont tendance à nous inciter tous à parler de surveillance, d'organisation de ces institutions, etc. Nous avons parfois tendance à oublier la question qui en réalité intéresse le plus le public pour la concurrence: la facilité d'accès aux capitaux pour les petites et moyennes entreprises, pour les particuliers, etc.

In a statement, Mrs. McDougall asked herself the following question: Is it better to extend the powers of non-banking institutions on the one hand, or, on the other hand to create those Schedule C banks? It is proposed here to create those Schedule C banks.

In your presentation, you put the question in those terms: Economically speaking, would it not be more efficient to extend the lending and the investment powers of institutions such as trust companies, etc., rather than allow financial conglomerates to own their own bank? This issue is basic. Mrs. McDougall chose to create those banks. You are wondering if it is the best way, economically speaking, to stimulate the small and medium businesses sector.

The banks are telling us that those new banks, that is those Schedule C banks, will probably create competition on markets where there is already a lot of competition, but that they will not do much for the small and medium businesses located, for instance, in Saint-Georges-de-Beauce or elsewhere. You are wondering if it is the best approach economically speaking. It is a question that was raised by the banks. However, you may want to raise other points, and I would like you to elaborate. Why do you think it is better to extend the powers of existing financial institutions rather than create those new banks?

*[Text]*

**M. F. Gauthier:** Notre réflexion à ce sujet n'est pas encore arrêtée. Au Québec, notre orientation et notre évaluation de la situation nous portent à élargir, mais avec une réglementation quand même stricte, les pouvoirs de prêter d'institutions comme les compagnies de fiducie en particulier qui nous semblent autant en mesure qu'une banque ou une institution nouvelle créée en vertu des propositions avancées par le Livre vert, d'atteindre les objectifs en termes de concurrence et de disponibilité de capitaux, par le biais de réseaux généralement bien établis.

• 1155

Un des arguments que nous invoquons dans notre commentaire sur le Livre vert, c'est qu'il nous semble que des institutions bien établies, avec une crédibilité établie, qui existent depuis au-delà de 100 ans dans certains cas, ont peut-être plus de chances que de nouvelles institutions de devenir sagement concurrentielles, tout en conservant des principes de gestion sécuritaires pour les déposants.

Pour le moment, c'est le seul argument que nous invoquons. Nous attendons certaines précisions—elles nous sont arrivées très récemment dans le cas du supplément technique—pour compléter nos commentaires à ce sujet.

**M. Johnston:** Les banques ont également dit que ces banques de l'annexe C vont stimuler la concurrence dans les marchés concurrentiels au lieu de donner ces mêmes avantages aux régions plus éloignées. Est-ce que vous êtes d'accord quant à ce point de vue exprimé par les banques?

**M. F. Gauthier:** Disons que je n'ai pas d'opinion arrêtée et scientifique à ce sujet, mais mon intuition me dit qu'il ne manque pas de concurrence dans les principaux marchés. Il manque peut-être de bonnes occasions de prêter. En particulier, on fait état d'un besoin de financement accru pour les PME. Pour le moment, nous nous interrogeons sur le bien-fondé de cette affirmation. Est-ce que les PME manquent vraiment de capitaux, ou est-ce que les PME, dans beaucoup de secteurs de l'économie, ne sont pas capables de présenter des garanties suffisantes pour obtenir des prêts dans la même mesure que les grandes sociétés?

Ce sont des questions que nous nous posons, et il ne semble pas que le Livre vert démontre clairement que ce type de besoin existe.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. I gather there is an intention to apply some of the same rules to trust and credit unions concerning Bill 75. And the one area that I wanted to ask about was the maximum size of a loan. In Bill 75, under the other type loans, it talks of a maximum of 4% of assets in one loan. I have a couple of different questions on that.

Do you think that is an area that might apply to the revised trust act? When you say a loan—the way I have read it, it was a loan—do you mean a loan or do you mean to a borrower? In other words, a borrower could have several loans.

*[Translation]*

**Mr. F. Gauthier:** We have not yet made up our minds. In Quebec, our direction and our assessment of the situation makes us think that it would be better to extend, but under strict regulation, the lending powers of institutions such as trust companies in particular which appear to us to be as much in a position as any bank or new institution created according to the proposal put forward in the green paper, to reach the objectives in terms of competition and of availability of capital through networks generally well established.

In our comment on the green paper, we argue that it seems to us that institutions the credibility of which is well established, which have been operating in some cases for more than 100 years, may run a better chance to become soundly competitive than new institutions, preserving at the same time principles of safe management for their depositors.

For the time being, it is our only argument. We are waiting some further details—we received them recently in the technical supplement—to complete our comments on that matter.

**Mr. Johnston:** The banks also said that those Schedule C banks will stimulate competition on the competition markets rather than provide the same advantages to remote areas. Are you in agreement with that view expressed by the banks?

**Mr. F. Gauthier:** Let us say that I do not have a set and scientific opinion on that matter, but my instinct tells me that there is no lack of competition on the main markets. There may be a lack of good lending opportunities. In particular, some say that the small and medium businesses need more money. For the time being, we are not so sure that it is true. Do the small and medium size businesses really lack capital, or is it that the small and medium size businesses, in many sectors of the economy, are not able to provide the required guarantees to get those loans in the same fashion as big businesses?

Those are the questions we are asking ourselves, and it does not seem that the green paper clearly demonstrates the reality of that kind of need.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Je suppose que l'intention est d'appliquer certaines des mêmes règles aux compagnies fiduciaires et aux caisses de crédit concernant le projet de loi 75. Je voulais vous poser une question sur le seuil maximum de ces prêts. En vertu du Bill 75, le plafond est fixé à 4 p. 100 de l'actif. J'ai une ou deux questions à vous poser à ce sujet.

Pensez-vous que ce domaine pourrait relever de la révision de la Loi sur les fiducies? Lorsque vous parlez de prêts—j'ai cru comprendre dans votre exposé que vous parlez de prêts—est-ce que vous voulez parler de prêts ou d'emprunteurs? En d'autres termes, un emprunteur peut avoir contracté plusieurs emprunts.



*[Texte]*

If you look at the history of a number of problems regarding trust companies, a lot had to do with large, high risk loans. Four per cent on the surface does not seem large, but it really can be. If a company is leveraged at 20 to 1 or 25 to 1, then, say, a \$4 billion company—4% per cent of \$4 billion is \$160 million. If I read the intent right, in theory, one loan could amount to \$160 million, which would be the entire capital base of a company if the leverage was in that range.

What is the history? What was your thinking behind a level like that? Any prudent management would not think of going that high. They would not want to expose themselves to a loan that would equate to the size of their entire capital.

**M. Monfette:** Sous l'égide de la loi 75, on visait surtout les compagnies d'assurance.

• 1200

Ces pourcentages appliqués aux compagnies d'assurance devraient-ils être les mêmes que pour les compagnies de fiducie? Voilà deux mondes différents. Pour répondre à votre question, si une compagnie veut emprunter 4 p. 100 et qu'un des administrateurs de cette compagnie voulait emprunter, pour les mêmes fins, un autre 4 p. 100, ce qui ferait 8, l'emprunt serait refusé. Il s'agit de 4 p. 100 pour la même compagnie. La limite de 15 p. 100 de l'actif total, nous paraissait un pourcentage raisonnable pour permettre une expansion tout en tolérant un certain risque pris par les compagnies d'assurance. Mais ces pourcentages peuvent varier pour les compagnies de fiducie compte tenu de l'ampleur des prêts consentis. J'ai dit tantôt que les compagnies d'assurance opérant au Québec sont, règle générale, des compagnies d'assurance importantes mais non pas de très grande importance. Ces pourcentages étaient donc limitatifs. Dans l'État de New York, ces pourcentages sont plus élevés. Ils sont de 6 p. 100 pour le même genre de prêts. Nous avons posé la limite à 4 p. 100 croyant que c'était raisonnable, compte tenu de l'amplitude des compagnies d'assurance sous la juridiction des lois du Québec.

Mais pour répondre à la question que vous soulevez, à savoir si un prêt peut être plus important que la valeur des actions, effectivement cela pourrait arriver.

**Mr. Attewell:** I guess in these . . .

**M. F. Gauthier:** Mais pas pour les sociétés de fiducie. Par tradition, nous suivons les mêmes pratiques de contrôle quantitatif que l'inspecteur général des assurances. Il y a deux types de réglementation. D'abord, un prêt supérieur à 2 p. 100 de l'actif n'est pas interdit mais il est soumis à une limite globale faisant l'objet d'un contrôle. Ensuite, il y a des limites reliées à la valeur propre de l'entreprise, de la compagnie. Une entreprise ne peut pas faire un prêt excédant 15 p. 100, je crois. Ce qui est la limite actuelle du capital de l'entreprise, de la valeur de l'entreprise.

**Mr. Attewell:** I have one last question. Thank you for that clarification. Do you have any views on the basket clause approach for a trust company which would capture the so-

*[Traduction]*

Quand on examine les problèmes que les compagnies fiduciaires ont eus par le passé, on constate que beaucoup étaient dus à des prêts importants et à risques élevés. À première vue, 4 p. 100 cela ne semble pas important, mais ce peut être très important. Si le rapport est de 20 pour 1 ou de 25 pour 1, une compagnie valant 4 milliards de dollars—4 p. 100 de 4 milliards cela fait 160 millions de dollars. Si mon interprétation est exacte, en théorie, le prêt pourrait se monter à 160 millions de dollars c'est-à-dire au capital total de cette compagnie dans un tel cas.

D'où cela vient-il? Pourquoi avez-vous proposé un tel seuil? Aucun gestionnaire prudent ne prendrait un tel risque. Il ne voudrait pas courir le risque de faire un emprunt équivalent à l'actif total.

**Mr. Monfette:** Bill 75 dealt mainly with insurance companies.

Should the percentages applied to insurance companies be the same as the ones applied to trust companies? It is two different worlds. To answer your question, if a company wants to borrow 4% and that one of the managers of that company wanted to borrow, for the same purposes, another 4%, which would amount to eight, the loan would be refused. It is 4% for the same company. The maximum of 15% of the total assets seems to us to be a reasonable rate to allow expansion and tolerate at the same time, the taking of some risks by insurance companies. But those percentages can vary for the trust companies in view of the size of the granted loans. I said earlier that the insurance companies operating in Quebec are, as a general rule, important insurance companies but not very important. Those percentages were therefore limited. For the state of New York, those percentages are higher. It is 6% for the same kind of loans. We set the maximum at 4% believing that it was reasonable, in view of the fact of the number of insurance companies coming under Quebec laws.

But to answer your question, that is to say whether a loan may be bigger than the value of the shares, indeed, it could happen.

**M. Attewell:** Je suppose . . .

**Mr. F. Gauthier:** But not for trust companies. Traditionally, we followed the same practices of quantitative monitoring than the Inspector General for Insurance. There are two types of regulation. First of all, a loan that is 2% higher than the assets is not forbidden but is submitted to a global limit subjected to an inspection. Then, there are limits related to the proper value of the business, of the company. I think that a business cannot grant a loan exceeding 15%. That is the actual limit of the capital of the business, of the value of the business.

**M. Attewell:** J'ai une dernière question. Merci de cette précision. Que pensez-vous de cet article qui permettrait aux compagnies fiduciaires de pénétrer tous les marchés de prêts y

[Text]

called other loans including commercial loans? Do you have any idea what level that would be at or what level you would like?

**Mr. F. Gauthier:** Il y a toujours ce type d'article dans la loi des compagnies d'assurance de 1975. Elle limite le *basket clause* à 2 p. 100, je crois. Mais il reste quand même 2 p. 100 d'activité que l'entreprise peut exercer dans un domaine qui ne correspond pas à son permis. Dans le cas des sociétés de fiducie, la solution que nous envisageons va davantage dans le sens de la Loi sur les assurances. Nous voulons permettre, dans des limites bien définies, des placements dans des filiales et des prêts commerciaux avec un article—un *basket clause*—un peu plus restreint évitant ainsi qu'une entreprise soit paralysée dans certains types d'opérations. Mais si les activités dépassent un certain seuil, il faudra que l'on change de type d'opération. Dans le moment c'est 7 p. 100 aussi chez nous.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** What do you do about investments a company happens to make that are not trusty investments or the kind of investments that are appropriate to insurance companies or trust companies—speculative type investments? Is there no provision in your act to allow a company to use part of its money for that kind of transaction?

• 1205

**Mr. Monfette:** The only restriction under the Insurance Act is that if you want to make that type of investment, you have to give the Minister prior notice. Since we are using the prudent management approach, it is up to the management to be responsible. But we have various tests that will allow us to make sure they have sufficient revenue coming in, or they have sufficient good investment, to maintain the quality of protection we think the public is entitled to. If this type of investment happens, under the act we are allowed to deduct from their assets such investment. If they fail the test and they have to bring in new capital to subsidize, we are entitled to deduct any investment we feel is not a prudent investment.

**The Chairman:** There is no basket clause as such. There is just the question of prudent investment . . .

**Mr. Monfette:** Yes.

**The Chairman:** —and prudent management.

**Mr. Attewell:** About commercial lending again, it seems to be your view that rather than have commercial lending done by a Schedule C bank . . . to expand the powers of trust companies. Could you share with us your views on how you would control commercial lending through trust companies; what controls, if any, you would put in place?

**Mr. F. Gauthier:** Premièrement, il semble que le Livre vert propose de simplifier les règles de placement des sociétés de fiducie à charte fédérale en adoptant des règles quantitatives plutôt que qualitatives. Nous aurions de telles règles quantitatives. Elles sont déjà prévues, mais je ne peux pas les dévoiler,

[Translation]

compris les prêts commerciaux? Avez-vous une idée du niveau qui devrait être fixé ou quel niveau aimeriez-vous?

**Mr. F. Gauthier:** That kind of section is still in 1975 Insurance Company Act. I think that the limit of the basket clause is 2%. But nevertheless, there remains 2% of activities that the business may engage in an area outside its licence. In the case of trust companies, the approach we suggest is more in line with the Insurance Act. We want to allow within well defined limits, investments in subsidiaries and commercial loans with a more restricted basket clause thus avoiding that a business be crippled by some kind of operations. But if those operations go beyond some kind of a threshold, that kind of operation will have to be altered. Right now, it is also 7% in Quebec.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Que faites-vous au sujet des placements qu'une compagnie peut faire, qui ne sont pas des placements fiduciaires ou le genre de placements appropriés pour les compagnies d'assurance ou les compagnies fiduciaires—les placements de type spéculatif? N'y a-t-il pas de disposition dans votre loi permettant à une compagnie de consacrer une partie de ses capitaux à ce genre de transaction?

**M. Monfette:** La seule restriction imposée par la Loi sur l'assurance est que si vous faites ce genre de placement, vous devez en prévenir à l'avance le ministre. Étant donné que nous appliquons le principe de la prudence, c'est à la direction qu'il incombe d'être responsable. Cependant, nous avons à notre disposition divers tests qui nous permettent de nous assurer que les recettes sont suffisantes, ou que les placements sont suffisamment bons pour la de protection à laquelle le public a droit, selon nous. Si ce genre de placement est effectué, la loi nous permet de déduire ces placements de leur actif. Si le test est négatif et qu'il leur faut injecter de nouveau capitaux pour subventionner ce placement, nous avons le droit de déduire tout placement que nous jugeons imprudent.

**Le président:** Il n'y a donc pas d'article de ce genre en tant que tel. Il est simplement question de placement prudent . . .

**M. Monfette:** Oui.

**Le président:** . . . et de gestion prudente.

**M. Attewell:** Au sujet des prêts commerciaux encore une fois, il me semble que votre préférence irait à un élargissement des pouvoirs des compagnies de fiducie plutôt qu'à la création de banques de l'Annexe C. Pourriez-vous nous dire comment vous contrôleriez ces prêts commerciaux offerts par les compagnies de fiducie; quel contrôle, s'il y en a, mettriez-vous en place?

**Mr. F. Gauthier:** First of all, it seems that the green paper proposes to simplify the rules of investment of federally chartered trust companies by adopting quantitative rules rather than qualitative ones. We would have such quantitative rules. They are already provided for, but I cannot unveil them



[Texte]

étant donné que le document n'a pas encore été rendu public par notre ministre. Il y aurait un processus d'inspection, et l'inspecteur général aurait des pouvoirs d'inspection plus complets et plus clairs que ceux qu'il a dans le moment à l'égard des institutions. Ces pouvoirs lui permettraient de faire toutes les vérifications nécessaires sur la qualité de tels prêts, de la même manière qu'on le fait présentement dans le cas des prêts des caisses d'épargne et de crédit.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**M. Lanthier:** J'ai trois remarques à faire sur ce que vous avez dit, monsieur Gauthier. Vous avez déjà répondu à une partie de la question que je voulais poser au sujet du risque et de la bonne performance de nos institutions financières comparativement à celles du reste du Canada. Vous avez ajouté que c'était rattaché un peu au domaine énergétique, aux crises qui avaient eu lieu un peu partout au Canada. Je me demande si les Canadiens français ne sont pas plus «bas-de-laine» que les gens du reste du Canada. Je crois que vous illustrez bien votre remarque quand vous dites que de l'argent, on en a à prêter, mais que ce qui manque, ce sont de bonnes occasions de le prêter. Le manque de goût du risque des Canadiens français n'est-il pas un peu responsable de la stabilité de nos institutions financières d'une part, mais d'autre part de notre plafonnement en ce qui concerne les placements de risque?

N'est-ce pas dû à notre caractère particulier de Canadiens français? Mon collègue québécois de l'autre côté de la table a été obligé d'illustrer sa pensée en parlant d'un *Beauceron*; il parlait de Saint-Georges-de-Beauce. Au Québec, quand on parle d'un promoteur, c'est péjoratif, mais quand on parle d'un *Beauceron*, c'est acceptable. Je ne voudrais pas diminuer vos mérites, mais je me demande si notre bonne performance n'est pas attribuable à notre manque de goût du risque au Québec.

**M. F. Gauthier:** Il est très possible de soutenir un point de vue comme celui-là, mais quelques faits récents au Québec démontrent qu'on commence à prendre peut-être un peu trop le goût du risque dans certaines parties de la province. Je pense en particulier aux Caisses d'entraide économique, qui ont été des institutions très aventureuses. Elles ont fait des prêts très audacieux et elles avaient des pratiques administratives très risquées pour des institutions de dépôts.

• 1210

**M. Lanthier:** Il faut aussi tenir compte d'autres points de vue. J'ai assisté à des séances de comité où on a analysé la faillite d'une banque. J'ai remarqué que quand on parlait du ministre ou du surintendant des assurances, on descendait toujours une hiérarchie bien établie de subalternes. Au Québec, n'est-il pas vrai qu'on a des rapports beaucoup plus personnalisés qu'à Ottawa? Premièrement, il y a beaucoup moins d'institutions, et deuxièmement, les institutions sont peut-être un peu plus modestes. Par conséquent, le surintendant des assurances peut avoir des relations plus directes avec les présidents de compagnies et même les administrateurs, ce qui facilite un peu la surveillance. N'est-ce pas exact que votre tâche se trouve simplifiée par ces rapports plus personnels?

[Traduction]

since our document has not been yet made public by our Minister. There would be an inspection process, and the Inspector General would have clearer and more complete inspection powers than those he has right now relating to those institutions. Those powers would enable him to control as much as it is needed, the quality of such loans, in the same fashion that it is actually done in the case of loans made by the savings and credit companies.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**Mr. Lanthier:** I want to make three observations about what you said, Mr. Gauthier. You already answered part of the question I wanted to ask concerning risks and the good performance of our financial institutions comparatively to those of the rest of Canada. You added that it was less related to the energy field, to the crises that were experienced about everywhere in Canada. I wonder if French Canadians are not more "savings minded" than the people of the rest of Canada. I think that you well illustrated your observation when you said that money, we have some to lend, but what we lack are good opportunities to lend it. Is it not on the one hand the fact that French Canadians are reluctant to take risks that our financial institutions are more stable, and on the other hand because of that limit put upon risk investment?

Is it not due to our peculiarity of character as French Canadians? My Quebec colleague on the other side of the table had to illustrate his thought by speaking of a *Beauceron*; he mentioned Saint-Georges de-Beauce. In Quebec, when you speak of a developer, it is derogative, but when you speak of a *Beauceron*, it is acceptable. I would not like to diminish your merits, but I am wondering if our good performance is not related to our lack of interest for risk in Quebec.

**Mr. F. Gauthier:** It is very possible to support such a view, but some recent facts in Quebec show that we are beginning maybe to like a little bit too much risk in certain areas of the province. I am thinking in particular of the *Caisses d'entraide économique* which have been very adventurous institutions. They have granted very bold loans and their administrative practices were very risky for deposit institutions.

**Mr. Lanthier:** You also have to take other points of view into account. I attended committee meetings where the bankruptcy of a bank was being analyzed and I noticed that whenever the Minister or the Superintendent of Insurance was mentioned, there was always a well established hierarchy of junior staff. Is it not true that the relationships in Quebec are much more personal than in Ottawa? There are less institutions to start with, and the institutions are probably on a lower scale. Therefore the Superintendent of Insurance can have more direct contact with the chairmen and even managers of companies, so that supervision is somewhat easier. Is it not true that your task is made lighter by a more personal relationship?

[Text]

**M. Monfette:** Monsieur le président, la réponse est oui. Au Québec, on a implanté cette volonté d'entrer personnellement en contact avec des présidents de compagnies pour exposer les problèmes ou dialoguer avant que les problèmes surgissent. Le Canadien français essaie de se faire comprendre le mieux possible. C'est une approche qui est privilégiée depuis plusieurs années et qui donne de bons résultats.

**M. Lanthier:** Tout à l'heure, monsieur Monfette, vous avez commencé votre exposé en disant que vous ne vous attendiez pas à ce qu'on fasse beaucoup de demandes de banques de l'annexe C au Québec. Cela corrobore un peu ce que M<sup>me</sup> McDougall disait. Elle disait qu'elle ne distribuerait pas les permis *like candies*, pour employer son expression. Cependant, même si vous dites qu'il n'y aura pas beaucoup de demandes, il est indéniable qu'il y aurait certains avantages à avoir ces banques de l'annexe C. Croyez-vous que ce serait nos restrictions concernant les finances à caractère provincial qui empêcheraient la prolifération des demandes de cette catégorie, ou sentez-vous que cela ne présentera tout simplement pas d'attraits pour le Canadien-français? Pourquoi dites-vous qu'il n'y aura pas beaucoup de demandes de banques de l'annexe C?

**M. Monfette:** À mon avis, ce n'est pas nécessairement parce qu'il s'agit de Canadiens français. Il s'agit tout simplement de regarder la grosseur des institutions qui font affaires exclusivement dans la province de Québec. Si le gouvernement du Québec donnait, en termes de pouvoirs, à des organismes purement québécois de par leur charte et leurs activités, les mêmes avantages qu'il y aurait à posséder une banque de catégorie C, il n'y aurait aucun avantage à avoir une banque de catégorie C.

Actuellement, les compagnies d'assurance à charte du Québec ont des pouvoirs plus larges que les compagnies d'assurance des autres provinces. L'an dernier, le surintendant des assurances de l'Ontario disait aux compagnies à charte du Québec: Si vous voulez exercer vos activités dans notre province, en Ontario, vous allez être obligées d'abandonner certains des pouvoirs de placement que vous a donnés la Loi 75 et de vous conformer aux exigences de la loi de l'Ontario. C'est logique aussi, car chacun a sa juridiction. Cependant, pour les compagnies qui ne font affaires que dans la province de Québec, cela ne voulait rien dire.

Donc, au Québec, si on ne va pas dans la direction des banques C, on devra évaluer l'impact de cela pour les compagnies à charte du Québec qui veulent exercer leurs activités dans d'autres provinces. Si cela leur ferme complètement toutes les portes et que cela les empêche de progresser, eh bien!... Il faudra s'ajuster. On n'est pas là pour empêcher les organismes du Québec de se développer, mais plutôt pour les aider.

**M. Lanthier:** Une dernière remarque, monsieur le président.

I would like to point out that the English translation came very quickly.

**The Chairman:** You were too fast for us. I knew that was coming.

I think Mr. McCrossan has one question, then I am going to adjourn for a lunch break. The committee will stay here and

[Translation]

**Mr. Monfette:** The answer is certainly yes, Mr. Chairman. In Province of Quebec, there is that will to get personally in contact with the chairmen of companies in order to set out the problems or to engage in a dialogue before the problems start. The French Canadian strives for understanding, it is an approach that has been sought for many years and which has produced good results.

**Mr. Lanthier:** You started your presentation, Mr. Monfette, by saying that you did not expect that there would be many applications for banks of Schedule C in Quebec. This ties in with what Mrs. McDougall was saying, namely that she would not hand out licences "like candies", to put it her way. However, even if you say that there will not be many applications, it is a fact that there would be certain advantages in having those banks of Schedule C. Do you believe that it is owing to our restrictions regarding provincial finances that stem the proliferation of applications of this kind, or do you believe that they will have no attraction for the French Canadian? What allows you to think that there will not be many applications for banks of Schedule C?

**Mr. Monfette:** This is not necessarily because they are French Canadians, I think. It is simply a matter of the size of the institutions which operate exclusively in the Province of Quebec. If the Government of Quebec were to give institutions which are solely québécois, the same powers, in the Charter and activities, the same advantages as to a bank of Schedule C, there would be no advantage to have such a bank.

Presently, the insurance companies which have a Quebec charter have much broader powers than insurance companies of other provinces. Last year, the Superintendent of Insurance of Ontario told the charter companies of Quebec that if they wanted to operate in Ontario, they would have to give up certain placement powers granted to them by Bill 75 and meet the requirements of the Ontario law. It makes sense, because each province has its own jurisdiction, but it is meaningless for companies which operate only in the Province of Quebec.

If Quebec does not go the way of Schedule C Banks, it will be necessary to evaluate this impact on charter companies of Quebec which want to operate in other provinces. If it closes all doors to them and keeps them from expanding, we will have to make adjustments. Our purpose is not to thwart the Quebec institutions from expanding, but rather to support them.

**Mr. Lanthier:** One last comment, Mr. Chairman.

J'aimerais faire remarquer que la traduction anglaise était quasi instantanée.

**Le président:** Vous nous avez battu de vitesse. Je savais que ça allait venir.

M. McCrossan voudrait poser une question, et nous lèverons alors la séance pour le déjeuner. Le Comité déjeunera sur les



[Texte]

have lunch while we discuss some other business. We are going to reconvene at 1 p.m.

Mr. McCrossan, we will give you a couple of minutes.

**Mr. McCrossan:** I actually had two areas that I was interested in, Mr. Chairman. One had to do with the powers of the Inspector General. It appears to me that you have given the Inspector General the power to move in on a company before it is insolvent. That is my understanding. The powers are similar, but not as complete as those given in the United Kingdom to the appointed actuary of a company, where the appointed actuary has basically the right to curtail the company's activities if he feels the new business is unsound or if there is an asset-liability matching problem or if there is too high a concentration of risk. My understanding is correct; I see you are nodding.

• 1215

What legal authority do you have for defining when the Inspector General can move in? Is it just that in his opinion a management practice might lead to a future financial problem? What is the point in time at which he can move in?

**M. Monfette:** La Loi des assurances ne mentionne pas de périodes où d'actions spécifiques que peut utiliser l'inspecteur général. Mais lorsqu'il est convaincu que certaines pratiques d'une compagnie, qu'une certaine capacité financière met en cause la survie de l'entreprise, il a l'obligation d'intervenir. Sa décision doit être motivée. Cette décision peut être appelée devant les tribunaux. Il a donc la responsabilité et le lourd fardeau de prendre une décision et de dire pourquoi il l'a prise.

**Mr. McCrossan:** So he indeed could move in on a company because the assets were mismatched with the liabilities, or because there was too much risk concentrated in one area in his judgment, or because he decided that a new business policy that was being issued was unsound in his judgment or inadequately reserved for in his judgment, any of those reasons. So he has the power to move in whenever he feels management's actions could lead to financial difficulty. Okay, that is my first area of questioning.

My second has to do with the limits on investments and subsidiaries. The limitations on investments and subsidiaries proposed in the technical paper following the green paper, which of course you are not commenting on directly today, are in the area of 5% or 6% of assets of an insurance company or of a trust company in subsidiaries. Bill 75 appears to allow up to 50% of assets to be invested in subsidiaries, certainly far more than the total capital of the company. Could I get your views as to why you allowed so much assets or away beyond the capital of the company to be invested in subsidiaries? Second, *La Laurentienne* again is a mutual company, owned by the policyholders. To what extent, then, have you limited or do you consider limiting the investment percentage of this group when in fact management is playing with the policyholders' money rather than their own capital, as it would be in the case of a stock company?

[Traduction]

lieux pendant que nous discuterons d'autres questions, et nous reprendrons la séance à 13 heures.

Monsieur McCrossan, vous avez quelques minutes.

**M. McCrossan:** Deux questions m'intéressent, monsieur le président, dont une concerne les pouvoirs de l'Inspecteur général. Vous avez, je crois donné à l'Inspecteur général le pouvoir d'intervenir avant même qu'une société ne soit insolvable, si j'ai bien compris. Ce sont des pouvoirs du même ordre que ceux qui sont donnés au Royaume Uni à l'actuaire nommé pour une société, mais en moins complet: l'actuaire nommé a, en fait, le droit de limiter les activités de la société si les affaires ne lui paraissent pas bien gérées ou s'il y a déséquilibre entre l'actif et le passif, ou s'il y a une répartition insuffisante des risques. Je vois, à votre signe d'approbation, que je ne fais pas erreur.

Quelle autorité juridique vous permet de décider du moment à partir duquel l'inspecteur général peut intervenir? Est-il suffisant qu'à son avis, une pratique de gestion risque d'amener un problème financier? À partir de quel moment son intervention est-elle autorisée?

**Mr. Monfette:** The insurance law does not mention any specific time at which the Inspector General can move in, but if he is convinced that certain practices of a company or its financial capacity endangers its ability to survive, he is bound to move in. His decision must be motivated and can be appealed before the court. It is incumbent upon him to take the decision, be responsible for it and give his reasons.

**M. McCrossan:** Il pourrait donc intervenir parce qu'il y a déséquilibre entre l'actif et le passif d'une société, ou parce qu'il juge que les risques sont trop concentrés ou parce qu'à ses yeux, une nouvelle politique de gestion était malsaine ou mal fondée, soit pour l'une ou l'autre de ces raisons. Il peut donc intervenir parce qu'il pense que les actes de la direction pourraient amener la société à péricliter. C'était la première de mes questions.

La seconde porte sur les limites imposées aux investissements et aux filiales, limites qui, d'après le document technique succédant au Livre vert, dont vous ne parlez pas directement aujourd'hui, sont de l'ordre de 5 à 6 p. 100 de l'actif pour les filiales d'une société d'assurance ou d'une société de fiducie. Le projet de loi 75 semble autoriser un investissement dans les filiales allant jusqu'à 50 p. 100 des actifs, certainement de beaucoup supérieur au total du capital de la société. Pourriez-vous me dire pourquoi vous avez autorisé des investissements dans les filiales qui dépassent tellement le capital de la société? Il y a également la question de *La Laurentienne* qui est une mutuelle, propriété des assurés. Dans quelle mesure avez-vous limité ou envisagez-vous de limiter le pourcentage des investissements de ce groupe, alors que la direction, en fait, dispose de l'argent des assurés plutôt que de son propre capital, comme ce serait le cas pour une société d'actionnaires?

[Text]

**Mr. Monfette:** In the main thinking behind the limits, we were like Solomon. We said 50% of the total assets could be invested in risky enterprises and 50% could be invested in good, solid types of investment.

**Mr. McCrossan:** That is not 50% of capital; that is 50% of all assets.

**Mr. Monfette:** Yes, the assets of the government. We have two types of subsidiaries. In the non-financial institution subsidiaries, the limit is 15% of total assets. You are not entitled to invest more than 4% of your assets in a given, but if you are investing in financial institutions you are entitled to 15% per subsidiary, a maximum of 50% of total type of investment. If you have invested in stocks, the stock investment has to come off the 50%. So it is 50% of total type of appreciable investment.

• 1220

So if you are moving in financial institutions, even if we have said 50%, if this is the total, since we are controlling each type of financial institution by this controlling act we feel the risk is not that great. We have not, in the past, experienced real trouble with financial institutions in our province, and we hope it will remain that way. Since we have enough power to move in when it is time, we feel we have enough advance warning of any type of mismanagement that could arise that could make those investments really risky investments. We feel the subsidiary of a financial institution is not that risky an investment. This is why we have a large percentage.

**The Chairman:** Your last question, and then we are going to break.

**Mr. McCrossan:** Okay. I guess the point I want to make is this: You are using potentially borrowed money for equity capital, and you have said already you have not yet solved the double-counting of capital problem. So with such a high limit of investing 50% of total assets in financial subs, surely you have created an enormous problem with the double-counting of capital in terms of just a pyramid, a house of cards that could collapse at any time.

**Mr. Monfette:** If a subsidiary is collapsing it will not collapse in any greater proportion of the investment made by the parent company. So if you have invested 15% of your total assets in one subsidiary and the whole subsidiary collapses entirely and goes broke, you have only lost 15%. We have said 4%. If you want to sell potatoes or do anything else, we said 4%; we felt that was risky enough. In financial institutions we are quite proud of our results. This is why we felt 15% was good.

[Translation]

**M. Monfette:** Pour décider des limites, nous avons dû faire comme Salomon: nous avons décidé que 50 p. 100 de tout l'actif pouvait être investi dans des entreprises présentant des risques et que 50 p. 100 devrait être investi en placements de père de famille.

**M. McCrossan:** Ce n'est pas 50 p. 100 du capital, c'est 50 p. 100 de tout l'actif.

**M. Monfette:** Oui, l'actif du gouvernement. Nous avons deux catégories de filiales: dans les filiales des institutions non financières, la limite est 15 p. 100 de l'ensemble de l'actif. Vous n'avez pas le droit d'investir plus de 4 p. 100 de votre actif dans une filiale donnée, mais si vous investissez dans des institutions financières, vous avez droit à 15 p. 100 par filiale, soit un maximum de 50 p. 100 de l'ensemble du placement. Si vous avez investi en actions, l'investissement en actions est retranché des 50 p. 100. Il s'agit donc de 50 p. 100 de l'ensemble de l'investissement.

Donc, pour ce qui est des institutions financières, même si nous avons parlé d'une proportion de 50 p. 100, si c'est bien le cas, nous croyons que le risque n'est pas bien grand puisque nous contrôlons, grâce à cette loi, chaque type d'institution financière. Nous n'avons pas vraiment connu de difficultés par le passé avec les institutions financières de notre province et nous espérons qu'il en sera toujours ainsi. Comme nous avons suffisamment de pouvoirs pour intervenir quand il le faut, nous croyons que nous pouvons voir venir toute possibilité de mauvaise gestion susceptible d'augmenter sensiblement le risque de ces investissements. Nous pensons qu'une filiale d'une institution financière ne représente pas un investissement tellement risqué. C'est pourquoi nous arrivons à un pourcentage aussi élevé.

**Le président:** Dernière question avant la pause.

**M. McCrossan:** Ce que j'essaie de montrer, c'est que vous considérez comme capitaux propres de l'argent qui peut avoir été emprunté et que vous nous avez déjà dit que vous n'étiez pas encore parvenu à régler le problème de la majoration de 100 p. 100 du capital. Avec une limite d'investissement aussi élevée que 50 p. 100 du total de l'actif dans les filiales financières, vous avez à coup sûr créé un énorme problème en ce qui a trait à la majoration de 100 p. 100 du capital, c'est un château de cartes qui pourrait s'effondrer à tout moment.

**M. Monfette:** Une filiale qui s'effondre ne mettra en jeu que l'investissement qu'a fait la société mère. Si la société mère n'a investi que 15 p. 100 de son actif total dans une filiale, elle ne perdra que les 15 p. 100 en question si la filiale fait faillite. Nous avons dit 4 p. 100. Si vous avez l'intention de vendre des pommes de terre ou de mener une autre activité, quelle qu'elle soit, nous avons établi le pourcentage à 4 p. 100. Nous avons pensé que c'était suffisant. Pour ce qui est des institutions financières, nous sommes plutôt fiers des résultats que nous avons obtenus. C'est pourquoi nous avons pensé qu'il serait bon de fixer une limite de 15 p. 100.



[Texte]

**The Chairman:** Ladies and gentlemen, the meeting is going to be adjourned until 1 p.m. I would ask the witnesses to stay and have a bite of lunch with the committee. Unfortunately, we do not have facilities for everyone here. I would have liked to have had that, but I am told by my clerk I cannot afford it. I would like the committee members to speak to the research group we have and to the witnesses privately in the interval period.

Ladies and gentlemen, the meeting is now adjourned until 1 p.m.

## AFTERNOON SITTING

• 1302

**The Chairman:** We are going to resume our inquiry into financial institutions, *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*. We have before us this afternoon Mr. John Sargent, Assistant Deputy Minister of the Financial Sector Policy Branch; Gordon King, General Director of the Financial Sector Policy Branch; and Allan Popoff, Director of Financial Institutions and Markets Division.

I understand you have no particular brief at this point, so I presume we will just start off with questioning. Do you have an opening statement? Perhaps you have an opening statement. Maybe you can explain, Mr. Sargent, why it took so long to produce this fabulous technical paper that should have been part of the green paper in the first place.

**Mr. John Sargent (Assistant Deputy Minister, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance):** I have a couple of introductory remarks if you wish. We are not going to respond to that particular point.

**The Chairman:** No? Well, we are going to ask you that one.

• 1305

**Mr. Sargent:** I will take that as the first question. We have no general statement. The Minister of State for Finance provided an introduction to the paper and put it in the context of the government's overall objectives. Perhaps you would permit me to mention two background points.

At the level of officials, the background work for the paper was carried out jointly by individuals from the Bank of Canada, the Inspector General of Banks office, the Superintendent of Insurance, and ourselves in the Department of Finance. I still feel we will be in a position to respond to any general questions on the two papers. However, it is possible that if you really wish to go into great detail on some issues, for example a comparison of current regulatory practice with proposed changes in that area, we would do our best, but you might wish to refer to the Superintendent of Insurance as well, for example.

[Traduction]

**Le président:** Mesdames et messieurs, nous allons suspendre nos travaux jusqu'à 13h00. J'invite les témoins à demeurer avec nous pour le déjeuner. Nous ne pouvons malheureusement pas recevoir tout le monde ici. J'aurais bien aimé pouvoir le faire, mais le greffier me dit que je ne puis me le permettre. Je souhaiterais que les membres du Comité discutent avec le personnel du groupe de recherche et avec les témoins, en privé, durant la pause.

Mesdames et messieurs, la séance est suspendue jusqu'à 13 heures.

## SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** Nous reprenons maintenant l'étude du Livre vert: *La réglementation des institutions financières: propositions à considérer*. Nous recevons cet après-midi M. John Sargent, sous-ministre adjoint de la direction de la politique du secteur des finances; M. Gordon King, directeur général de la direction de la politique du secteur des finances; et M. Allan Popoff, directeur de la Division des institutions financières et des marchés.

Je crois que vous n'avez aucun document précis à nous présenter pour l'instant. Nous allons donc passer immédiatement aux questions, je suppose. Avez-vous des observations à faire avant de débiter? Peut-être pourriez-vous nous expliquer, monsieur Sargent, pourquoi la production de ce merveilleux document technique qui aurait dû faire partie du Livre vert a pris tant de temps.

**M. John Sargent (sous-ministre adjoint, Direction de la politique du secteur financier, ministère des Finances):** J'aurais bien une ou deux observations à faire si vous le désirez. Nous n'allons pas répondre à cette question précise.

**Le président:** Nous allons pourtant vous la poser.

**M. Sargent:** Ce sera donc la première question. Nous n'avons aucune déclaration générale. Le ministre d'État aux finances a rédigé l'introduction du document, qu'il a situé par rapport aux grands objectifs du gouvernement. Vous me permettez peut-être de faire deux remarques préliminaires.

En ce qui a trait aux responsables, ce sont des personnes de la Banque du Canada, du Bureau de l'inspecteur général des banques, du Bureau du surintendant des assurances et du ministère des Finances qui ont exécuté le travail de base pour la rédaction du document. Je pense que nous pourrions quand même répondre à toute question de nature générale portant sur les deux documents. Toutefois, si vous avez vraiment l'intention d'aborder certaines questions de façon très détaillée, par exemple, comparer la pratique actuelle en matière de réglementation et les modifications proposées dans ce domaine, nous ferons de notre mieux pour vous répondre, mais il serait peut-être préférable que vous vous adressiez aussi au surintendant des assurances.

## [Text]

The second background point that I would make and that I hope might be helpful in introducing the discussion is that as the Minister has indicated, the government has set out certain principles which it has followed in designing the policy proposals, and to which it is rather firmly attached. The proposals themselves are put forward for discussion in the recognition that they may well be modified as time goes on. There is perhaps an intermediate stage between principles and the proposals themselves which will be of some help to you in considering the overall package. That is what one might call strategy.

I think one can view the issue of the government's position as having faced two key choices: how it was going to deal with close holding, and how it was going to deal with the structure of the financial institutions industry, and particularly the question of multiple functions within a single corporate group. Close holding raises the problem of self-dealing, and multiple function raises problems of conflict of interest and of complication for supervision. With these issues one could say there were two broad alternatives. One could try to roll back close holding to widely held ownership, roll back multiple functions to separate functions—the four pillars, if you like—or alternatively one could try to allow close holding and multiple functions, but control them in an effective way.

In both choices, both issues, the government in its proposals has opted for the second approach: that is, to control rather than to roll back. The control, I guess, is attempted to be exercised through the particular laws and regulations that would apply to transactions, what transactions would be allowable, to the structure proposed for corporate groups—the financial holding company and the C bank structure in particular—and through the powers of the regulators.

One would not claim that the particular proposals are the only ways one can exercise effective control over self-dealing and conflict of interest. But the government has felt the proposals did provide reasonably good assurance that the control would be effective.

Mr. Chairman, if you wish, as in a lot of cases one faces a choice of holding up one thing... if we could have held the green paper a little longer, until the technical paper had been finished, we...

**The Chairman:** You are not going to tell us it took you two months to produce this technical paper, which has relatively little content in it that could not have been of a general nature and put in the green paper in the first place, are you?

**Mr. Sargent:** If you will recall, sir, we are working through a committee, and it did take us the better part of two months. I guess the translation and publication of this may have been a little slower than for the green paper as well. But we did feel it was important to get discussion of the general principles, and we felt the green paper contributed to that. We felt some separation and discussion was perhaps not that bad an idea,

## [Translation]

Ma seconde remarque préliminaire qui, j'espère, pourrait aider à amorcer la discussion vient de ce que le ministre a indiqué que le gouvernement avait établi certains principes pour l'élaboration des propositions relatives à la politique, principes auxquels il tient beaucoup. Les propositions elles-mêmes sont formulées pour fins de discussion. Il se peut fort bien qu'elles soient modifiées par la suite. On peut très bien imaginer une étape intermédiaire entre les principes et les propositions mêmes; il sera peut-être utile d'en tenir compte. C'est ce que l'on pourrait appeler de la stratégie.

On pourrait considérer que le gouvernement avait deux choix importants à faire: comment régler la question des sociétés à peu d'actionnaires et comment aborder celle de la structure du secteur des institutions financières, et en particulier celle des fonctions multiples au sein d'un groupe unique. La question des sociétés à peu d'actionnaires ou société fermée soulève le problème des transactions intéressées, et celle des fonctions multiples, les problèmes de conflit d'intérêt et de complication de la surveillance. Il y avait, à toutes fins pratiques, deux façons générales de régler ces questions. La première consistait à tenter de transformer la société fermée en société ouverte, et à séparer les fonctions multiples en fonctions distinctes—les fonctions principales, en quelque sorte—ou encore à permettre aux deux types de société d'exister, en les contrôlant de façon efficace.

Dans les deux cas, pour les deux questions, dans ses propositions, le gouvernement a adopté la deuxième possibilité: il a préféré contrôler plutôt que de revenir en arrière. Le contrôle, si je ne m'abuse, passe par les lois et les règlements particuliers applicables aux transactions—quelles transactions seront permises—et à la structure proposée pour les groupes constitués en particulier, la structure des sociétés de portefeuille financières et les banques de l'annexe C—et par les pouvoirs des autorités réglementaires.

On ne saurait prétendre que les propositions avancées sont les deux seuls moyens permettant d'exercer un contrôle efficace des transactions intéressées et des conflits d'intérêt. Le gouvernement est cependant d'avis que les propositions offrent une garantie assez bonne de l'efficacité du contrôle.

Monsieur le président, si vous le permettez, vous savez qu'il arrive souvent que l'on ait le choix entre retarder une chose... si nous avons pu différer encore quelque peu la parution du Livre vert, jusqu'à ce que le document technique ait été prêt, nous...

**Le président:** Vous n'allez pas nous dire qu'il vous a fallu deux mois pour produire ce document technique qui ne contient pour ainsi dire que des éléments de nature générale qui auraient bien pu faire partie du Livre vert?

**M. Sargent:** Vous devez considérer, monsieur, que nous travaillons par voie de comité; il nous a fallu près de deux mois. On pourrait probablement aussi ajouter que la traduction et la publication de ce document peuvent avoir demandé un peu plus de temps que celles du Livre vert. Nous pensions cependant qu'il était important de discuter des principes généraux et que le Livre vert permettait de le faire. Nous avons aussi pensé qu'il serait peut-être bon qu'il y ait un



[Texte]

but the basic point is that we were not ready to go with the technical paper at the time the green paper came out.

• 1310

**The Chairman:** I have one other question, and then I will let other members ask some questions. When you come to the powers of corporations to lend, you contemplate in this technical paper an extension of commercial banking or banking facilities by trust companies to 15% of assets—or 10% of assets, I think.

**Mr. Sargent:** I think it is actually 5%, sir—5% for commercial lending and 10% for consumer lending.

**The Chairman:** All right; it is banking, in any event, for 15%. Now, when you are going to have a Schedule C bank, why do you contemplate that significant increase in lending capacity of what is normally done by banks?

**Mr. Sargent:** Again, this is a trade-off point. The position, as you say, has been to stress the Schedule C route for a group that wants to get into commercial lending in a very substantial way but not to try to roll back corporation trust companies from where they are now. Now in fact, as you suggest, we have cut the proposal on commercial and consumer lending, particularly consumer lending, perhaps on the generous side in terms of not much change from the status quo. I would not be prepared to say that 10 is immensely better than either 8 or 12 for consumer lending. But there was a notion of status quo or marginally better than status quo if you do not want a Schedule C bank, and Schedule C bank if you want to move in a dramatic way into more commercial lending.

**The Chairman:** Mr. Johnston.

**Mr. Johnston:** I am sorry I arrived late, Mr. Chairman.

**The Chairman:** We can let you get up to speed if you would like.

**Mr. Johnston:** No, I will come back. You will give me a number of rounds, I am sure.

**The Chairman:** You absolutely need them.

**Mr. Johnston:** I am interested in the kinds of issues we discussed this morning with representatives from Quebec on competition with respect to the Schedule C banks. As you know, there are many out there who say Schedule C banks will provide competition, but in the markets that are already competitive. They will effectively concentrate in the commercial side, where there is already a lot of activity, and the areas of the country that require better service and better access are unlikely to be served by Schedule C banks—you know, controlled by financial holding companies and in large conglomerates. It is not going to make much difference to the fishermen in Lunenburg, Nova Scotia, or in the small communities in other provinces and so on.

[Traduction]

certain décalage et certaines discussions sur la question, mais la raison principale est que nous n'étions pas prêts à publier le document technique au moment de la parution du Livre vert.

**Le président:** Une dernière question, et je céderai ensuite la parole aux autres membres du Comité. En ce qui concerne le pouvoir de prêter des sociétés, vous parlez d'un élargissement des possibilités de prêts bancaires ou de prêts commerciaux par les sociétés de fiducie jusqu'à 15 p. 100 de l'actif—ou 10 p. 100 de l'actif, je crois.

**M. Sargent:** Il s'agit plutôt de 5 p. 100, monsieur—5 p. 100 pour les prêts commerciaux et 10 p. 100 pour les prêts à la consommation.

**Le président:** Oui c'est vrai; il s'agit des prêts bancaires, va pour 15 p. 100. Maintenant, dans le cas des banques de l'Annexe C, pourriez-vous me dire pourquoi vous envisagez une augmentation aussi importante de la capacité de prêts par rapport aux prêts que consentent habituellement les banques?

**M. Sargent:** Il s'agit en fait d'une sorte d'échange. La position adoptée, comme vous le dites, a été d'insister sur la solution des banques de l'Annexe C pour le groupe qui désire se lancer à fond dans le prêt commercial, et de ne pas tenter de faire reculer les sociétés de fiducie par rapport à leur position actuelle. En fait, comme vous le suggérez, nous avons atténué quelque peu la proposition relative aux prêts commerciaux et aux prêts à la consommation, particulièrement à ces derniers, peut-être plutôt du côté de la générosité afin qu'il n'y ait pas trop de changement par rapport à la situation actuelle. Bien sûr, 10 p. 100, ce n'est peut-être pas beaucoup mieux que 8 ou 12 p. 100 en ce qui a trait aux prêts à la consommation. Mais l'idée est de maintenir le statu quo ou presque, si l'on ne veut pas devenir banque de l'Annexe C, si l'on veut se tourner résolument vers les prêts commerciaux.

**Le président:** Monsieur Johnston.

**M. Johnston:** Je m'excuse de mon retard, monsieur le président.

**Le président:** Nous pouvons vous permettre de nous rattraper, si vous le désirez.

**M. Johnston:** Non, je reviendrai plutôt. Vous allez sans doute me permettre quelques interventions.

**Le président:** Vous en avez absolument besoin.

**M. Johnston:** Je m'intéresse particulièrement aux questions dont nous avons discuté ce matin avec les représentants du Québec à propos de la concurrence entre les banques de l'Annexe C. Comme vous le savez, plusieurs soutiennent que les banques de l'Annexe C provoqueront de la concurrence, mais sur les marchés où il existe déjà de la concurrence. Elles vont en effet se concentrer du côté des prêts commerciaux, où il y a déjà beaucoup d'activité, et l'on peut douter que les régions du pays qui ont besoin de meilleurs services et d'un meilleur accès aux institutions financières puissent profiter des services de banque de l'Annexe C—je parle de celles contrôlées par des sociétés de portefeuilles financières et de grands conglomerats. Les pêcheurs de Lunenburg en Nouvelle-Écosse

[Text]

I would like your views on that, because the options put forth in the green paper were either to enlarge the capacity of the existing institutions, which already have their networks if you like, or could move this other way with the Schedule C banks. I suspect there is going to be a lot of discussion about that issue in the ongoing debate, asking what is really in the consumer's and in the public's interest. We have had a lot of discussion, and I am sure we will continue to have, about self-dealing and conflict of interest and making sure our financial institutions remain stable, reliable and so on. I guess all of us have been exposed to many discussions of various groups that sound more in self-interest than in the public interest, which is quite understandable, because they are directly involved by these proposals.

What is your view on this ongoing debate? You must have identified it. You must have looked at it when you came forward with your recommendations to go for the Schedule C alternative as opposed to an expansion of the banking facility of other financial institutions.

**Mr. Sargent:** Mr. Chairman, I guess in terms of the basic choice of Schedule C versus expansion, the rationale for the Schedule C route was that it is a way of keeping the bulk of commercial lending under a common regulatory regime, the regime that applies to banks. I think that in terms of competition and service to, if you like, more rural parts of the country or smaller business, one could have achieved much the same thing either through the Schedule C route or through an expansion of the powers of trust companies.

We think we have achieved much the same expansion in availability of alternate lenders to all of the public, but have done it through a route that maintains a common regulatory regime over institutions that are not into commercial lending in a large way. I think that is really the nub of the matter.

You also raised the question as to how necessary or how useful it is to have some expansion of commercial lending in areas that are already well served. I think the response there is one the Minister gave when she appeared before the committee pointing to the fact we were trying to establish a longer-term framework, and in a sense trying... We did not view the question as being whether there was clear need for more competition, but rather viewed the question as being one of whether the government should stop greater competition in some areas. In this particular case, the view was taken that the government should not stop other institutions from getting into

[Translation]

ou les habitants des petites collectivités des autres provinces ne verront pas grande différence par rapport à la situation actuelle.

J'aimerais savoir ce que vous pensez de tout cela, parce que les options avancées dans le Livre vert consistent soit à donner une plus grande capacité de prêts aux institutions existantes, qui possèdent déjà leurs réseaux, pour ainsi dire, ou à opter pour l'instauration des banques de l'Annexe C. J'ai l'impression qu'il y aura beaucoup de discussion autour de cette question au cours du présent débat et que l'on s'interrogera sur ce qui dessert le mieux les intérêts des consommateurs et l'intérêt public. Nous avons beaucoup discuté de la question des transactions intéressées, des conflits d'intérêts et de la façon de faire en sorte que nos institutions financières demeurent stables et dignes de confiance, et je suis persuadé que nous allons encore en discuter. Je crois que nous avons tous participé à bon nombre de discussions avec divers groupes qui semblaient plus intéressés à leurs propres intérêts qu'à celui du public. Cela se comprend facilement, étant donné qu'ils sont directement visés par les propositions.

Que pensez-vous du débat actuel? Vous devez vous avoir fait une opinion. Vous en avez probablement tenu compte quand vous avez recommandé d'adopter la proposition relative aux banques de l'Annexe C plutôt que d'adopter pour l'élargissement des possibilités de services bancaires des autres institutions financières.

**M. Sargent:** Monsieur le président, je crois qu'à la base, le choix entre l'établissement des banques de l'Annexe C et l'élargissement des possibilités de services bancaires reposent sur la raison d'être même de l'optique des banques de l'Annexe C qui constitue un moyen de conserver le plus gros des activités de prêt commercial sous un régime réglementaire commun, celui qui s'applique aux banques. Je crois que du point de vue de la concurrence et des services dans les régions à caractère plus rural du pays ou aux plus petites entreprises, adopter l'option des banques de l'annexe C ou augmenter les pouvoirs des sociétés de fiducie aurait probablement donné les mêmes résultats.

Nous pensons être parvenus à la même augmentation des possibilités d'avoir recours à différents prêteurs pour l'ensemble du public, mais nous avons opté pour une solution qui permet d'appliquer un régime de réglementation commun aux institutions qui ne font pas de prêt commercial au sens large. C'est vraiment à cela que tient toute l'affaire.

Vous aviez aussi demandé à quel point il était nécessaire ou utile d'élargir quelque peu les possibilités à l'égard des prêts commerciaux dans des régions déjà bien desservies. Pour répondre à cela, je pourrais reprendre les paroles qu'a utilisées le ministre au Comité pour faire ressortir que nous essayons d'établir un cadre à plus long terme et que dans un certain sens, nous nous efforçons... nous n'avons pas pensé qu'il s'agissait d'établir s'il devait y avoir plus de concurrence, mais qu'il s'agissait plutôt de déterminer si le gouvernement devrait interdire une plus grande concurrence dans certains domaines. Dans ce cas particulier, la position adoptée a été à l'effet que le



[Texte]

the commercial lending field as long as they did it through a route that did not open up either inequities or discrepancies in regulation vis-à-vis the banks.

**Mr. Johnston:** The banks are not in agreement with you, as you know. They do not think you are putting them on the same playing field. What do you have to say about that? They have taken exception to the ownership requirements, of course, to begin with. When you talk about the same regulatory regime, the impact of making them Schedule C and hence bringing them under with consequential amendments to the Bank Act... I can understand the convenience of that from a regulatory position, but looked at through the eyes of the consumer, the person on the street out there, is that the best way to go? I think that is the debate that has to be addressed.

I appreciate that side of it, the regulatory side and the obvious concern with regulation and self-dealing brought about through recent events in this country, but nonetheless we have to come back to the question of how the community at large is best served—is this the way to go? As you know, the banks feel it is not the way, for reasons with which you are even more familiar than I am, even though I have read their materials. That is the point I would like you to pick up on if you would.

**Mr. Sargent:** I think the banks' complaint is not about the Schedule C aspect of the proposals but is about other things. It is about their not being allowed in to play in other areas.

**Mr. Johnston:** Yes, they feel Schedule C is good.

**Mr. Sargent:** I think that between Schedule C and peer expansion of trust companies powers, they would prefer Schedule C. As to whether or not that serves the smaller business and the consumer as well as the peer expansion, our view is that it does serve them as well. The regulatory consideration then swings the balance in favour of Schedule C.

I should point out these Schedule C banks might share the same physical premises as a trust company—share some of the same personnel, or one could be agent for another. We feel that firms would be as likely to use a Schedule C to get into increased commercial lending in smaller areas as they would a peer expansion. In other words, the fact of having to go through a Schedule C route, we do not see as a significant constraint on the ability to get into commercial lending in the smaller areas you are talking about.

**Mr. Johnston:** Do you think they would use the same network?

**Mr. Sargent:** Yes.

[Traduction]

gouvernement ne devrait pas interdire aux autres institutions de pénétrer dans le domaine du prêt commercial pourvu qu'elle le fasse d'une manière qui n'entraînerait aucune injustice ou opposition dans la réglementation par rapport aux banques.

**M. Johnston:** Les banques ne sont pas d'accord avec vous, comme vous le savez. Elles n'ont pas l'impression que ce soit juste. Avez-vous des observations là-dessus? Les exigences relatives à la participation ne leur ont pas plu, bien entendu. Quand vous parlez du même régime de réglementation, les conséquences de leur transformation en banques de l'annexe C et de l'obligation d'observer cette réglementation, avec les modifications à la Loi sur les banques que cela entraîne... je comprends que cela puisse être commode, du point de vue de la réglementation, mais quand on considère la chose du point de vue du consommateur, on est en droit de se demander si c'est la meilleure solution? Je crois que c'est de cela qu'il faut discuter.

Je reconnais le bien fondé de cette optique et les inquiétudes justifiées, par rapport à la réglementation et aux transactions intéressées, qu'ont fait naître certains événements récents survenus au pays, mais malgré cela, nous devons revenir à la question de ce qui convient le mieux à la collectivité—est-ce bien la solution? Comme vous le savez, les banques, pour des raisons que vous connaissez encore mieux que moi, même si j'ai lu les documents qu'elles ont présentés, ne croient pas que ce le soit. J'aimerais que vous abordiez cette question.

**M. Sargent:** Je crois que ce n'est pas tellement contre l'aspect des banques de l'annexe C des propositions qu'en ont les banques, mais contre certaines autres choses. Je crois qu'elles en ont plutôt au fait qu'on ne leur permet pas d'entrer dans d'autres domaines.

**M. Johnston:** Oui, elles sont d'avis que l'option de l'annexe C est bonne.

**M. Sargent:** Je crois que si elles avaient le choix entre l'annexe C et une augmentation égale des pouvoirs des sociétés de fiducie, elles opteraient pour la première. A notre avis, l'option de l'annexe C dessert aussi bien la petite entreprise et le consommateur que celle de l'augmentation égale des pouvoirs des sociétés de fiducie. La question de la réglementation fait alors pencher la balance du côté de l'annexe C.

Je voudrais faire remarquer qu'il serait possible que des banques de l'annexe C partagent les mêmes locaux qu'une société de fiducie ainsi qu'une certaine partie du personnel, ou que l'une puisse être l'agent d'une autre. Nous pensons que les sociétés pourraient tout aussi bien utiliser l'option de l'annexe C pour augmenter leurs prêts commerciaux dans des régions plus petites, tout comme l'option de l'augmentation égale des pouvoirs. Autrement dit, le fait de devoir adopter une optique semblable à l'annexe C n'impose, selon nous, aucune contrainte importante par rapport à la capacité de se lancer dans le prêt commercial dans les régions plus petites dont vous parlez.

**M. Johnston:** Croyez-vous qu'elles utiliseraient le même réseau?

**M. Sargent:** Oui.

[Text]

**Mr. Johnston:** The same physical network?

**Mr. Sargent:** The same physical network, yes.

**Mr. Johnston:** Have you had any representations on that point from them?

**Mr. Sargent:** We have had mixed representations from the trust companies. I think some of them are pleased and envisage no problem going ahead with Schedule Cs. I think some feel that from their own point of view it would be simpler—of course, they would not then face the regulatory regime, the reserve requirements, etc.—if one were just to expand trust company commercial lending powers. But I do not think we have had reason to believe this will strongly dampen their ability to get into commercial lending.

• 1320

**Mr. Johnston:** Can I raise just one last question? The representatives from the Province of Quebec this morning raised the issue of the constitutional validity of the proposals. Have you had any opinions from Justice in this regard; and if so, could you share them with us?

**Mr. Sargent:** We have had legal opinion at an early stage. Mr. Chairman, with your permission I would invite one of the department's senior legal counsels, Madam Denise Bélisle-Horner, to comment on that.

**The Chairman:** Mrs. Horner.

**Mrs. Denise Bélisle-Horner (Legal Counsel, Department of Finance):** Thank you, Mr. Chairman. Very early on we did consult both with the Department of Justice headquarters and with a Toronto law firm as to the constitutional jurisdiction of the federal government to entertain these types of proposals. We did receive a favourable opinion from the Toronto law firm, which was passed on to the Department of Justice, who commented favourably on it.

**Mr. Johnston:** It covered all aspects—for example, supervision of provincial institutions by federal regulatory authorities, which is the issue raised, I believe, this morning.

**Mrs. Bélisle-Horner:** It looked at the possibility and the implications of setting up a federal holding companies act. The holding companies would serve as umbrella to both provincial and federal institutions, Mr. Chairman. So that aspect was very much present in the minds of the lawyers who looked at this question.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Johnston:** Ils ont dit ce matin: un problème constitutionnel «de grande envergure» dont le débat ne fait que commencer.

**Mme Bélisle-Horner:** C'est fort possible, monsieur le président.

**Mr. Johnston:** Merci.

[Translation]

**M. Johnston:** Le même réseau physique?

**M. Sargent:** Oui, exactement.

**M. Johnston:** Vous ont-elles fait des représentations quelconques à ce sujet?

**M. Sargent:** Nous en avons reçu un certain nombre de la part de sociétés de fiducie. Certaines d'entre elles voient la chose d'un bon oeil et ne prévoient aucune difficulté à aller de l'avant avec l'option de l'annexe C. Je crois que certaines sont d'avis que cela simplifierait les choses pour elles—bien entendu, elles n'auraient pas à se conformer au régime de réglementation, aux exigences ayant trait à la réserve, etc.—si l'on se contentait d'augmenter les pouvoirs des sociétés de fiducie en matière de prêt commercial. Mais je ne crois pas que nous ayons eu quelques raisons de croire que cela réduira vraiment leur capacité à se lancer dans le domaine du prêt commercial.

**M. Johnston:** Me permettrez-vous une dernière question? Ce matin, les représentants de la province de Québec ont soulevé la question de la validité constitutionnelle des propositions. Avez-vous obtenu des avis du ministère de la Justice à cet égard? Dans l'affirmative, pourriez-vous nous en parler?

**M. Sargent:** Nous avons obtenu très tôt un avis juridique sur la question. Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais inviter l'un des conseillers juridiques principaux du ministère, madame Denise Bélisle-Horner à prendre la parole.

**Le président:** Madame Horner.

**Mme Denise Bélisle-Horner (conseillère juridique, ministère des Finances):** Merci, monsieur le président. Très tôt au début de nos travaux, nous avons consulté des juristes de l'administration centrale du ministère de la Justice et d'une société de Toronto au sujet de la compétence constitutionnelle du gouvernement fédéral à concevoir des propositions de ce genre. Nous avons reçu une opinion favorable de l'étude juridique de Toronto, que nous avons transmise au ministère de la Justice, qui s'est dit d'accord avec elle.

**M. Johnston:** L'opinion émise portait sur tous les aspects—par exemple, la surveillance des institutions provinciales par les autorités réglementaires fédérales, ce qui était l'essence de la question soulevée ce matin, si je ne m'abuse.

**Mme Bélisle-Horner:** On a étudié la possibilité et les implications d'établir une loi fédérale sur les sociétés de portefeuille. Cette loi chapeauterait les institutions provinciales et fédérales, monsieur le président. Cet aspect était donc très présent dans l'esprit des avocats qui se sont penchés sur la question.

**Le président:** Bien.

**Mr. Johnston:** This morning the representatives talked in terms of a very important constitutional problem on which discussion had just begun.

**Mrs. Bélisle-Horner:** It could very well be, Mr. Chairman.

**Mr. Johnston:** Thank you.



[Texte]

**The Chairman:** Mr. McCrossan.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman.

I have some difficulty in understanding the rationale for the section on investment rules for financial institutions and pension funds, commencing on page 55 and going to page 63. In each of the financial companies you come up with limitations; investments in subsidiaries would be restricted to 5% of total assets or 2% in any one subsidiary.

It seems to me that the strength of the various types of institutions, the financial strength or the capital-to-asset ratio, differs quite substantially. For example, with a trust company a ratio of 22:1 might not be uncommon, in which case 5% of total assets would exceed their capital. For an insurance company, 10% to 12% would not seem uncommon, in which case 5% of total assets would represent less than 50% of capital. I am not as familiar with the property and casualty surplus ratios.

When you dealt with the trust and loan companies in terms of real estate investments or common stock investments, you restricted them in terms of shareholder equity or in terms of capital. Having started off recognizing that certain types of equity investments were more appropriately related to the capital or surplus of a company, I wonder why you then switched to an asset base later on, and a uniform asset base which did not take into account the relative strengths of the company. I certainly would find it much easier to accept a rule, for example, which suggested that you could invest half your capital in subsidiaries, which then would guarantee the security of the basic depositors, or certainly provide much more guarantee than the type of thing he came up with.

• 1325

I am very curious how you came up with the decisions you did to head in that direction.

**The Chairman:** Mr. Popoff.

**Mr. Allan Popoff (Director of Financial Institutions and Markets Division, Department of Finance):** I guess the short answer is that we did recognize in the discussion of the portfolio rules that the different kinds of companies will have different kinds of liabilities and different kinds of assets. So there is an attempt to look at the portfolio rules in aggregate as dealing with them as separate organizations.

You are quite right, in looking at the subsidiaries of trust companies, for example, there is a 5% limitation for trust and loan companies, on page 57. Then if one swings to the investments and subsidiaries of life companies, on page 60, there is a discussion of mutual life companies at 5%, in the middle of the page, and on stock companies it is 5%, at the top of the page. But as you will recognize, the leverage differentials in these companies reflect their assets and liabilities as well. One reason a trust company may be levered more highly than an insurance company is its asset liability differences. Hence, while the 5% of total assets, you are right, may in

[Traduction]

**Le président:** Monsieur McCrossan.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président.

J'ai un peu de difficulté à comprendre la justification de la section des règles d'investissement applicables aux institutions financières et aux caisses de retraite, de la page 55 à la page 63. Pour chacune des sociétés de financement des ventes, des limites sont posées; l'investissement dans des filiales semblerait limité à 5 p. 100 de l'actif ou à 2 p. 100 dans une seule filiale.

Il me semble que la force des divers types d'institutions, leur force financière ou leur taux de financement, diffèrent considérablement. Par exemple, pour une société de fiducie, un taux de 22:1 pourrait sembler normal. Dans un tel cas, 5 p. 100 de l'actif total dépasserait son capital. Dans le cas d'une compagnie d'assurance, 10 à 12 p. 100 semblerait aussi un rapport normal. Dans un tel cas, 5 p. 100 de l'actif total représenterait moins de 50 p. 100 de son capital. Je ne m'y connais pas trop en matière de taux d'excédents relatifs aux biens et aux assurances.

Quand vous avez parlé des sociétés de fiducie et des sociétés de prêt, en ce qui a trait aux placements immobiliers ou aux placements en actions ordinaires, vous avez parlé de restriction en ce qui a trait aux capitaux propres ou au capital. Après avoir reconnu au départ que certains types de placement à participation se rapprochaient davantage du capital ou de l'excédent d'une société, je me demande pourquoi vous avez commencé à utiliser l'actif comme base et, qui plus est, une base uniforme, tant à l'actif, qui ne tenait pas compte des forces relatives de la société. Je trouverais beaucoup plus facile d'accepter une règle, par exemple, qui suggérerait que vous puissiez investir la moitié de votre capital dans des filiales, ce qui garantirait la sécurité des dépôts ou qui offrirait sûrement une meilleure garantie que ce dont vous avez parlé.

Je suis très curieux de savoir comment vous avez décidé de vous orienter dans cette voie.

**Le président:** Monsieur Popoff.

**M. Allan Popoff (directeur de la Division des institutions et des marchés financiers, ministère des Finances):** Pour donner une réponse brève, je crois qu'il suffirait de dire que nous avons reconnu au cours de la discussion sur les règles relatives au portefeuille que les différents genres de société auront des types d'actif et de passif différents. Il s'agit donc d'une tentative d'examiner les règles relatives au portefeuille en les considérant comme des organisations distinctes.

Vous avez parfaitement raison. Pour les filiales des sociétés de fiducie, par exemple, il y a en effet un plafond de 5 p. 100 imposé aux sociétés de fiducie et de prêt. À la page 60, il est question des placements et des filiales des compagnies d'assurance-vie. À la page 61, on parle d'une limite de 5 p. 100 pour les sociétés de fonds mutuel et les sociétés de valeurs mobilières. Cependant, comme vous le constaterez, l'effet de levier de ces sociétés reflète aussi leur actif et leur passif. L'une des raisons pour laquelle une société de fiducie peut avoir un effet de levier plus élevé que celui d'une compagnie d'assurance est le rapport entre son actif et son passif. Vous avez

*[Text]*

exceptional circumstances be almost their whole capital, that would be in the case of a company that is judged to be of sufficient strength to be able to handle that.

The Superintendent of Insurance may want to go into some of the detailed rules, but I think the general thrust is that their leverage ratios and their leverage maxima reflect the differing natures of their companies.

**Mr. McCrossan:** I still do not see from what you have said why you did not relate the investments and subs to the total capital of the current company itself. It would seem to be a much more logical thing to relate it to, rather than the amount of money they can borrow from depositors. The more money they accept, if they are accepting it on unsound terms, the more freedom they have to invest downstream. Indeed, you could see the situation, certainly in the insurance field, where you could have annuity fire sales to bring in lots of assets to give them flexibility on unsound terms and run down their surplus ratios just to get room to invest in subs. That does not seem to be logical at all.

**Mr. Popoff:** The alternative to that, of course, is that you would just have different ratios in their capital. I guess that is an alternative.

**Mr. McCrossan:** Yes.

**Mr. Popoff:** That is an alternative we could look at.

**Mr. McCrossan:** Was that ever considered? How did you arrive at 5%, as opposed to 7%, as opposed to 3%?

**Mr. Popoff:** I do not think there is anything magic in the numbers. Again, you may want to pursue that with Mr. Hammond. I do not think any of those numbers are magical.

**Mr. McCrossan:** When we got to pension funds, you were proposing again to go to the same 5% rule from the current 10% rule. The amount of money which can be invested in any one business or group of businesses is reduced from 10% of a pension fund's assets to 5%. That is on page 62. It happens to be the same 5%; and I imagine it came out to be consistent. Is there any indication that the 10% rule was subject to abuse by pension funds? Why reduce powers that are already there and that people are living with?

**Mr. Sargent:** Mr. Chairman, I think in that case the rationale behind the rule is a diversification consideration. Clearly a limit of 5% insures more diversification than 10%. Again, as my colleague Mr. Popoff has said, one would not claim that 10% is disaster and 5% is nirvana. But the 5% in the case, and given the growth and size of funds, is viewed as not hampering them, in a sense, and as providing greater assurance of diversification.

*[Translation]*

raison, même si dans certains cas exceptionnels la limite de 5 p. 100 de l'actif total peut équivaloir à la valeur presque totale du capital d'une société, c'est dans le cas d'une société dont la force financière aurait été jugée suffisamment importante pour qu'il en soit ainsi.

Le surintendant des assurances voudrait peut-être entrer dans certaines règles détaillées, mais je crois que l'idée générale qui se dégage est que l'effet de levier et l'effet de levier maximum reflètent le caractère différent de ces compagnies.

**M. McCrossan:** D'après ce que vous dites, je ne vois toujours pas pourquoi vous n'avez pas lié les placements et les filiales au capital total de la société actuelle même. Il serait beaucoup plus logique qu'il en soit ainsi plutôt que de les faire dépendre de la somme d'argent que peuvent emprunter les sociétés à leurs déposants. Plus elles acceptent d'argent, si elles l'acceptent selon des modalités mal établies, plus elles peuvent se permettre d'investir en aval. En fait, il pourrait arriver, sûrement dans le domaine de l'assurance, que des primes d'assurance-incendie augmentent de beaucoup l'actif et permettent aux compagnies, selon des conditions mal définies, d'abaisser leur taux d'excédent juste assez pour se permettre d'investir dans leurs filiales. Cela me paraît absolument illogique.

**M. Popoff:** Pour prévenir cela, évidemment, il s'agirait d'établir des taux différents par rapport à leur capital. Ce serait probablement une solution.

**M. McCrossan:** Oui.

**M. Popoff:** C'est une possibilité que nous pourrions examiner.

**M. McCrossan:** Y a-t-on même pensé? Comment êtes-vous arrivé à 5 p. 100, plutôt qu'à 7 ou 3 p. 100?

**M. Popoff:** Je ne crois pas qu'il y ait quoi que ce soit de magique dans les chiffres. Vous préféreriez peut-être en parler avec M. Hammond. Aucun de ces chiffres ne nous est arrivé par magie.

**M. McCrossan:** Quand nous avons parlé des caisses de retraite, vous avez proposé d'appliquer la règle du 5 p. 100 au lieu des 10 p. 100 actuels. La somme d'argent qui peut être investie dans une entreprise ou groupe d'entreprises est réduite de 10 p. 100 à 5 p. 100 de l'actif d'une caisse de retraite. Il s'agit bien du même 5 p. 100 et je suppose que c'était par souci d'uniformité. Y a-t-il déjà eu des cas où des caisses de retraite ont fait fi de la règle des 10 p. 100? Pourquoi réduire des pouvoirs que des gens possèdent déjà et dont ils s'accommodent bien?

**M. Sargent:** Monsieur le président, je crois que dans ce cas, la raison d'être de la règle tient à une question de diversification. Il est évident qu'une limite de 5 p. 100 assure plus de diversification qu'une limite de 10 p. 100. Ainsi que mon collègue M. Popoff l'a dit, nul n'oserait prétendre qu'une limite de 10 p. 100 est désastreuse et qu'une limite de 5 p. 100 équivaut au paradis. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, et compte tenu de la croissance et de l'importance des fonds, nous ne croyons pas que la limite de 5 p. 100 restreigne véritable-



[Texte]

I think we take your general point that in broad terms one has a choice between proceeding with rules as a percentage of total assets and rules as a percentage of capital.

• 1330

In some cases . . . Obviously with a fixed leverage ratio it does not matter which you do; you can find the equivalent, one versus the other. I think there is probably a certain amount of history that lies under these things in terms of what had been done in the past and not too much change from that in a number of cases. I think one can see the general rationale in terms of limiting to smaller amounts those that are riskier investments and in a general sort of way taking account of the fact that a trust company has a higher liquidity requirement than an insurance company and that will affect the broad structure of the ratios.

But it is the case that if you want to get into rather fine distinctions among these comparative rules or in terms of the detailed changes relative to the existing system, we think Mr. Hammond might be able to be of more use to you than we can.

**Mr. McCrossan:** Okay. The issues I have been talking about so far are the amounts limited in subs or in a direct investment. You are also proposing to limit the amount of shares in a corporation which can be owned by a pension fund, reducing it from 30% to 10%. Once again I would like to hear some rationale for this. Is there any evidence of abuse? Thirty per cent of a small company can be peanuts for CN Pension Trust Fund. Why should they be subject to a 30% limitation?

**Mr. Sargent:** There certainly is a rationale. How much abuse there was with the 30% is perhaps a more difficult question.

The general rationale is that one is trying to restrict these investments to portfolio investments rather than active involvement in management of a non-financial company. Over time it is certainly our impression that the percentage of shareholdings required for effective control has often gone down with somewhat wider control in general. You can now often have an ownership, say, of 20% or 25% that would in fact provide control.

**The Chairman:** Is this the rule to prevent the *Caisse de dépôt* from controlling CPR?

**Mr. Sargent:** Well, this is a rule we are applying throughout the paper to define . . .

**Mr. McCrossan:** That was my next question, Mr. Chairman. As I understand it, the *Caisse de dépôt* would be the only pension fund not caught by this rule. Is that right?

**Mr. Sargent:** That is for consideration. The general question of . . .

[Traduction]

ment les activités de ces institutions et nous pensons qu'elle offre une meilleure garantie de diversification.

Je crois qu'en général, votre intervention revient à dire que l'on a le choix entre établir des règles dans lesquelles on prévoiera un pourcentage de l'actif total, et d'autres règles dans lesquelles on prévoiera un pourcentage du capital.

Dans certains cas . . . Une fois le taux de solvabilité fixé, peu importe la solution choisie; vous arriverez toujours à établir des correspondances de l'une à l'autre. Je pense que pour comprendre tout cela, il faut savoir tout ce qui s'est fait jusqu'ici, et qui dans la plupart des cas n'a pas changé. Il semble assez normal de vouloir limiter les placements qui sont les plus risqués, et tenir compte également du fait que les sociétés de fiducie doivent pouvoir disposer de plus de liquidités que les compagnies d'assurance; cela se retrouvera dans le calcul des taux.

Mais si vous voulez avoir plus de renseignements sur le détail de ces règlements et comprendre les propositions de modification, M. Hammond pourrait sans doute vous être plus utile que nous.

**M. McCrossan:** Très bien. Ce qui m'intéressait jusqu'ici, c'était ces limitations qui étaient imposées aux filiales, ou en matière de placement direct. Vous proposez également qu'on limite le volume des actions des sociétés qui peuvent être détenues par un fonds de pension, et qu'elles passent de 30 à 10 p. 100. Là encore j'aimerais bien comprendre la raison de cette proposition. Est-ce que l'on a constaté des abus? Si vous pensez par exemple au fonds de pension du CN, 30 p. 100 d'une petite société peut être bien peu de chose. Pourquoi imposer cette limite de 30 p. 100?

**M. Sargent:** Il y a certainement une raison. Savoir exactement à quel point le plafond de 30 p. 100 a permis des abus est une question à laquelle il est plus difficile de répondre.

Mais de façon générale, on aimerait limiter ces placements à des placements sous forme de titres, pour éliminer toute participation trop active à la gestion d'une société non financière. On s'est aperçu, au fil des ans, que l'on avait besoin de moins en moins de participation pour pouvoir contrôler effectivement une société. On s'aperçoit de plus en plus que 20 ou 25 p. 100 des parts vous donne maintenant le contrôle.

**Le président:** L'idée est-elle d'empêcher les caisses de dépôt de prendre le contrôle de CPR?

**M. Sargent:** C'est cette règle qui nous permet de définir dans le Livre vert . . .

**M. McCrossan:** C'est précisément la question que je voulais poser, monsieur le président. Si je ne me trompe, les caisses de dépôt seraient le seul fonds de pension qui ne serait pas visé par cette règle. Est-ce bien cela?

**M. Sargent:** La question est à l'étude. Mais de façon plus générale . . .

[Text]

**The Chairman:** Maybe you could answer what other pension funds would be caught.

**Mr. Sargent:** I think you are quite right that with the existing rule being 30% a number of pension funds would be caught and transitional rules would be required so they do not have to unload the stuff in a hurry.

**Mr. McCrossan:** When you say that is for further consideration, does that mean you are considering reintroducing through the back door that bill that got knocked out of the last Parliament limiting the *Caisse de dépôt*?

**Mr. Sargent:** We are not considering reintroducing that bill.

**Mr. McCrossan:** No, but these provisions have the same effect if they were to apply to the *Caisse de dépôt*.

**Mr. Sargent:** The general rationale is as I have stated, that throughout the proposals a 10% limit is viewed as one . . . It is clear which way we are, in a sense, drawing the balance of probability. We want in some sense to ensure a lack of active control, and thus we are going as low as 10%.

**Mr. McCrossan:** Okay. I would ask just one other area of questions; it has to do with self-dealing. It is very common among parent and subsidiaries to have management agreements—for example, common real estate or administrative services or reinsurance services. All of these things are obviously self-dealing. Where do you draw the line between legitimate self-dealing and, if I can call it this, illegitimate self-dealing? A number of things have to be done for sound management reasons.

**Mr. Sargent:** Indeed, that is a difficult area of development of the proposals.

• 1335

Where we have tried that issue, not solely in the self-dealing section but also in the section of Part B under "Regulated Financial Holding Companies", page 15, "Non-arm's-Length Transactions in a Financial Holding Company Group", we recognize that a different regime would be appropriate for most of the types of transactions to which you were referring to service transactions one way or another and that under those circumstances one would not have the absolute ban but rather would rely on—it is spelled out on page 16 at the bottom, the lowest of the large paragraphs—a combination of filing a plan, demonstrating that planned transactions were made at reasonable transfer prices and implementing internal regulatory mechanisms to scrutinize the transactions.

So within a financial holding company group we would provide or propose to provide for that type of exception to the absolute ban on self-dealing. However, we have felt that it would be appropriate to restrict that to what we call payments for continuing service flows that can be reasonably well defined. We did not think general management fees could be reasonably well defined so we were not proposing to include a

[Translation]

**Le président:** Vous pourriez alors peut-être nous dire quels seraient les fonds de pension qui seraient concernés.

**M. Sargent:** Vous avez tout à fait raison, et étant donné l'existence, à l'heure actuelle, d'un plafond de 30 p. 100, un certain nombre de fonds de pension seraient touchés, et il faudrait prévoir un régime transitoire pour leur donner le temps de se retourner.

**M. McCrossan:** Lorsque vous dites que la question est à l'étude, faut-il comprendre que vous envisagez de nous ressortir, en usant d'un subterfuge, le projet de loi qui s'est fait décapiter lors de la dernière législature, et où il était question d'imposer des restrictions aux caisses de dépôt?

**M. Sargent:** Il n'est pas question de ressortir ce projet de loi.

**M. McCrossan:** Non, mais ces dispositions auraient finalement le même effet si elles étaient appliquées aux caisses de dépôt.

**M. Sargent:** L'idée générale, comme je l'ai dit, c'est que cette proposition de limiter à 10 p. 100 . . . de toute évidence le calcul de probabilité que nous faisons est assez clair. Nous descendons à 10 p. 100 pour éliminer la possibilité de contrôle.

**M. McCrossan:** Très bien. Je voudrais maintenant passer à un autre domaine; à savoir celui des transactions intéressées. Il est assez courant que les sociétés mères et leurs filiales passent des contrats de gestion, qu'il s'agisse de l'immobilier, des services administratifs ou de ré-assurance. Toutes ces opérations rentreraient dans le cadre des transactions intéressées. Où voyez-vous la frontière entre des transactions intéressées qui seraient justifiables, et les autres? On a souvent besoin, pour des raisons de gestion, d'en passer par là.

**M. Sargent:** En effet, et c'est d'ailleurs un des domaines complexes auxquels s'attaque le Livre vert.

Là où nous analysons cette question, non seulement dans la partie qui traite des transactions intéressées, mais également à la partie B: «sociétés de portefeuille financières réglementées», à la page 15 au paragraphe des «transactions avec lien de dépendance dans un groupe financier», nous reconnaissons la nécessité d'adopter un régime différent pour la plupart de ces transactions, auxquelles vous assimilez ces contrats de service dans un sens ou dans l'autre, de telle sorte qu'il n'y aurait pas d'interdiction absolue, mais que l'on demanderait aux institutions—comme cela est indiqué au deuxième paragraphe de la page 17—de fournir un plan, d'apporter la preuve que les opérations projetées sont effectuées à des prix de cession ou de transfert raisonnables, et d'adopter des mécanismes internes de surveillance régulières de ces opérations.

Les sociétés de portefeuille feraient donc exception à la règle interdisant absolument les transactions intéressées. Mais nous estimons que cette exception concernerait uniquement des échanges de services rémunérés et bien délimités. Ce qui exclurait donc, par exemple, la rémunération de services généraux de gestion, assez difficiles à bien définir, par



[Texte]

pure management fee as opposed to a fee for computer use or for premises or something along those lines.

**Mr. McCrossan:** So, if I get you, you are basically transaction driven—something which is a unit cost type of fee . . .

**Mr. Sargent:** Yes.

**Mr. McCrossan:** —would be acceptable; something more general would be prohibited absolutely. There would be no margin at all?

**Mr. Sargent:** There is a slight margin, 1% of the total expenditures of the paying organization. In other words, the main route by which a regulated financial institution that is a subsidiary of a holding company would pay income to the holding company would be through dividends rather than through management fees.

**Mr. McCrossan:** I wonder if you are not opening up a whole area subject to litigation in terms of justifying these charges. What is reasonable to the department or what is reasonable to the management may be highly contentious.

**Mr. Sargent:** Fortunately, it would not be the department; it would be the Superintendent of Insurance or the regulator.

I guess we have taken the view—and so far we have not had major representations to the contrary on this, but admittedly it is still early, as the technical paper has not been out very long—that one can get reasonable valuations for the sorts of services that we have talked about that in a sense are reasonable enough to provide protection against the clear-cut use of those routes as a means of stripping a corporation.

**The Chairman:** The same rules apply in the Income Tax Act with respect to foreign subsidiaries and so on, do they not?

**Mr. Sargent:** That is right. There is a parallel experience there.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Would that be a fair answer to you?

**Mr. McCrossan:** Yes.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**Mr. Lanthier:** Merci. Ce matin, comme l'a dit M. Johnston, on a parlé de craindre beaucoup une bataille constitutionnelle à propos de l'établissement de certaines règles, que ce soit des banques de l'annexe C ou des sociétés de fiducie au Québec. Tout à l'heure on a dit qu'on s'attendait à voir s'établir un contentieux éventuel. Cependant, les gens du Québec, ce matin, nous ont dit qu'ils souhaitaient beaucoup une harmonisation; et quand ils ont dit une harmonisation, je croyais que c'était entre le fédéral et le provincial. Mais en parlant avec eux durant l'heure de lunch, et ce d'une façon informelle, on s'est aperçu aussi qu'il y avait des différences entre les provinces mêmes; mais on souhaitait une harmonisation générale, et on souhaitait autant une harmonisation avec le fédéral et le provincial qu'entre ces provinces elles-mêmes.

[Traduction]

opposition à l'utilisation d'un ordinateur, ou d'un local par exemple.

**M. McCrossan:** Si je vous comprends bien, ce qui compte, c'est la nature de la transaction; lorsque la facture est facile à établir . . .

**M. Sargent:** Exactement.

**M. McCrossan:** . . . vous n'y voyez aucun inconvénient; mais tout service dont la comptabilisation ne serait pas aussi simple serait exclu. Prévoyez-vous une marge de tolérance?

**M. Sargent:** Toute petite, 1 p. 100 du total des dépenses de la société débitrice. Autrement dit, ce sont les dividendes et non les services de gestion qui doivent rapporter quelque chose à la société de portefeuille mère.

**M. McCrossan:** Vous vous exposez peut-être alors à toute une série de procès lorsqu'il faudra justifier vos accusations. Le ministère et les hommes d'affaires n'auront peut-être pas toujours le même avis sur ce qui est raisonnable.

**M. Sargent:** Heureusement ce ne sera pas au ministère de s'en occuper; ce serait normalement au surintendant des assurances, ou à l'instance responsable de la réglementation.

Nous pensons—et tout ce que nous avons pu entendre jusqu'ici ne semble pas indiquer le contraire, mais je sais que le supplément technique n'a pas été publié depuis très longtemps—que l'on peut raisonnablement distinguer entre telle forme de service et telle autre, afin d'éviter les détournements d'actifs.

**Le président:** Ce sont d'ailleurs les mêmes règles dans la Loi de l'impôt sur le revenu qui s'appliquent aux filiales étrangères, n'est-ce pas?

**M. Sargent:** Oui. On a donc déjà un point de repère.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Est-ce que vous êtes satisfait de la réponse?

**M. McCrossan:** Oui.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** Thank you. This morning, as Mr. Johnston said, there was some fear that another constitutional battle could be triggered if certain rules were applied to banks from Schedule C or trust companies in Quebec. Just before somebody spoke about the whole matter eventually being very contentious. Though, witnesses from Quebec told us this morning that they really wished there would be some streamlining; I thought they were talking about the federal and the provincial levels. But just talking very informally with them during lunch hour, we realized that there were also differences among provinces; so it should be a general streamlining, between the federal and the provincial levels, and among provinces themselves.

*[Text]*

Maintenant, je crois, après avoir examiné les documents, que l'on a glissé sur ces problèmes, en fait; et comme on sait qu'ils vont survenir éventuellement, on a demandé à ces gens ce que l'on entrevoyait... Et ces gens nous ont répondu qu'ils étaient ouverts à un dialogue en autant que cela en soit un, et non pas que vous nous arriviez avec un document pour nous dicter des lois et ensuite nous dire que l'on va dialoguer sur leur application! On voudrait dialoguer au moment de l'édification des lois, nous a-t-on dit. Et je leur demandais s'il y a quelque chose d'amorcé dans cet esprit d'harmonisation complète, maintenant que nous pouvons parler aux provinces, ce que nous ne pouvions pas faire sous des administrations précédentes. Est-ce qu'il y a quelque chose d'actif de fait dans cette direction maintenant?

**Mr. Sargent:** Mr. Chairman, I could respond to various aspects of Mr. Lanthier's questions. The issue of federal-provincial harmonization—which, as you say, has two elements, federal versus provincial and to some degree among provinces—is an important one, and is recognized as such. I think the intentions to work toward that goal were very clearly set out in the discussion paper and have been stressed by the Minister of State on a number of occasions.

We do have, you know, the question of whether you go public with some proposals before the main discussions or save off going public until you have had substantial discussions. It is the case that there had only been preliminary discussions with the provinces prior to the publication. In other words, it is expected that the main discussions with the provinces would follow the publications. There is certainly an openness to modify if superior solutions that lend themselves better to federal-provincial harmonization can be found.

I might just say a word about the arrangements that have been made. There was a federal-provincial group of officials established to work on this issue prior to the publication of the discussion paper last fall, in fact. It met once to set itself up, and a second time following the publication of the green paper but prior to the technical paper for basically an exchange of information rather than a real coming to grips with issues in any negotiating sense.

The Minister of State, as she has mentioned, has met with all but one of her provincial counterparts for a first exchange of views. She hopes to meet with them again in a general meeting in September. I would anticipate that officials will be meeting, probably initially on a bilateral basis and subsequently in more general meetings, with provincial officials to pursue exactly the issues you have raised.

I think the initial reactions we have had from the provinces have posed lots of questions, but have indicated a real desire on their part as well to seek harmonization; in particular, both Ontario and Quebec have stressed that desire. I would just say that we are very open to working with them as fully as we can, and we are now in a position to do so. The technical paper is

*[Translation]*

Now, after having examined the documents, I think that we have just skimmed over the problems, and since we know that they will surface eventually, we asked those people what was foreseen... they answered that they were open to discussion, as long as it was a real dialogue, and not that someone would arrive with a document to impose some laws upon them, after which they would say that they would discuss their administration! They say they would like to discuss the content of the laws while they are being developed. I also asked them, if, given the new spirit of harmony, now that we can speak to the provinces, which was not possible under the preceding administrations, something had been done in this direction?

**M. Sargent:** Monsieur le président, je puis répondre à divers aspects des questions de M. Lanthier. Pour ce qui est de l'harmonie fédérale-provinciale, ainsi que vous l'avez précisé, elle comporte deux éléments, celui du fédéral et des provinces et dans une certaine mesure, les rapports des provinces entre elles, et nous reconnaissons l'importance de tout cela. D'ailleurs, le document de travail précisait clairement l'intention qu'avait le gouvernement d'atteindre cet objectif et la ministre d'État les a soulignés à maintes reprises.

Vous n'ignorez sans doute pas qu'on se demande s'il faut débattre publiquement de certaines propositions avant même d'avoir tenu des discussions fondamentales sur le sujet ou s'il ne faut pas plutôt attendre d'avoir tenu ces dernières. De fait, il n'y avait eu que des discussions assez sommaires avec les provinces avant la publication. Autrement dit, on s'attend à ce que les principales discussions avec les provinces suivent les publications. Cela n'empêche qu'on est certainement disposé à modifier les propositions si l'on devait concevoir des solutions mieux à même d'harmoniser davantage les relations fédérales-provinciales.

Un mot maintenant au sujet des arrangements auxquels on est déjà arrivé. Avant même la publication de ce document de travail l'automne dernier, un groupe fédéral provincial constitué de spécialistes avait été mis sur pied. Il s'est réuni une première fois pour se constituer puis une autre fois à la suite de la publication du Livre vert mais avant celle du document technique. A cette occasion, on échangea des renseignements plutôt que de vraiment étudier les questions sous l'angle de la négociation.

Ainsi que l'a précisé la ministre d'État, elle a rencontré tous ses homologues provinciaux, sauf un, afin de tenir un premier échange sur le sujet. Elle espère aussi les revoir de nouveau lors d'une réunion générale en septembre. Je prévois aussi que des hauts fonctionnaires rencontreront leurs homologues provinciaux, probablement d'abord dans le cadre de réunions bilatérales puis lors de rencontres plus générales, et ce, afin d'étudier précisément les questions que vous avez soulevées.

Les premières réactions que nous avons reçues des provinces nous ont fait nous poser beaucoup de questions mais elles témoignent d'un désir réel de leur part d'harmoniser davantage les rapports. À cet égard, je songe particulièrement à la fois à l'Ontario et au Québec, qui ont manifesté un tel désir. Je dirai seulement que nous sommes tout à fait disposés à travailler



[*Texte*]

out, so the nature of our proposal is very clear; thus the basis for seeing their implications and seeing if there are areas in which they raise sensitivity is clear, and one can try to deal with those issues now.

**M. Lanthier:** Très bien. Cela répond à ma question.

**The Chairman:** Mr. Riis.

**Mr. Riis:** Thank you, Mr. Chairman. Much of the green paper is based on the assumption that there is a need for more enhanced competition in various sectors, and I think the goals indicate this will promote more competition. Where do you folks see there is a need for more competition in the financial industry as we know it today? Where is that competition in need?

**Mr. Sargent:** Mr. Chairman, I think our response to that is that we posed the question somewhat differently, and I think the Minister posed it a bit differently when she responded to broadly that same area in her appearance two weeks ago.

• 1345

The first point is that the proposals are attempting to set up a framework that will last for some time; thus, it does not necessarily respond to areas which at the moment may be viewed as having not enough competition in some particular areas. It is trying to set a general framework.

I guess the question one has to ask oneself in trying to establish that general framework is not whether we can identify a particular need for more competition. Rather, we have to put, if you like, the burden of proof on the other side. Can we identify a particular policy reason for standing in the way of more competition? Wherever we have not been able to identify the policy reason for standing in the way of competition . . . The paper has suggested that one should open things up, particularly in commercial lending. Admittedly, this is stressed, because it is viewed as an important area in terms of business functioning. We have felt that the flexibility for more entry—not necessarily immediately but over time, if other potential suppliers of credit feel there is an attractive market there—would be appropriate. It would be appropriate to provide that flexibility to potential new entries. As you know, we have proposed doing it in a particular way.

**Mr. Riis:** Do you feel the green paper adequately recognizes the different needs of financial institutions in different regions of the country—insurance companies or trust companies, or whatever, in Newfoundland, as opposed to Ontario or Alberta?

**Mr. Sargent:** I guess I can only answer the question in a rather general way. It seems to me that the framework proposed is one that provides flexibility, but certainly accommodates different types of institutions, both regionally based and nationally based. In that sense, I think it responds to different needs, because it certainly does not stand in the way of different sorts of institutions developing to serve those needs.

[*Traduction*]

du mieux que nous pouvons avec ces dernières, et nous sommes d'ailleurs en mesure de le faire. Le document technique a en effet été publié, on connaît donc clairement notre position. Ainsi, il nous est clairement possible de voir ce qui est sous-entendu par les propositions des provinces et si certaines de ces propositions sont assez délicates, et nous pouvons déjà dès maintenant nous pencher dessus.

**Mr. Lanthier:** Very good. This answers my question.

**Le président:** Monsieur Riis.

**M. Riis:** Merci, monsieur le président. Une proportion non négligeable du Livre vert se fonde sur le postulat voulant qu'il soit nécessaire de renforcer la concurrence dans divers secteurs, or je crois que les objectifs précisent bien que cela favorisera une plus grande concurrence. Cela dit, dans quel domaine des finances estimez-vous qu'il doit y avoir davantage de concurrence aujourd'hui? Où est-elle nécessaire?

**M. Sargent:** Monsieur le président, je crois que nous avons posé la question d'une façon assez différente, tout comme la ministre d'ailleurs, lorsqu'elle répondait sensiblement à la même question il y a deux semaines.

En premier lieu, les propositions visent à établir un cadre à moyen terme; en conséquence elles ne tiennent pas nécessairement compte des domaines qui, pour le moment, ne sont peut-être pas perçus comme devant améliorer la concurrence. On s'efforce donc d'établir une structure d'ensemble.

Ce qu'il faut probablement faire lorsqu'on entreprend cela, ce n'est probablement pas de nous demander si l'on peut déceler des besoins particuliers en matière de concurrence, il nous faut plutôt imposer le fardeau de la preuve à l'autre partie. Ainsi, pouvons-nous trouver une justification politique quelconque pour empêcher qu'il ait davantage de concurrence? À toutes les fois que nous n'avons pas été en mesure de donner une réponse à cela . . . le document propose que l'on doit ouvrir la situation, particulièrement dans le domaine du prêt commercial. Évidemment, si l'on met l'accent là-dessus, c'est parce que ce domaine est considéré comme important au fonctionnement du monde des affaires. À terme, si d'autres sources de prêts estiment que notre marché est attirant, il nous paraît approprié de faire preuve de souplesse. Cela pourrait attirer davantage de prêteurs. Vous n'ignorez pas que nous avons proposé de procéder d'une façon particulière.

**M. Riis:** Estimez-vous que le Livre vert tient suffisamment compte des divers besoins des institutions financières des différentes régions de notre pays, soit Terre-Neuve plutôt que l'Ontario ou l'Alberta, qu'il s'agisse de compagnies d'assurance ou de fiducie?

**M. Sargent:** Je ne puis répondre à cette question qu'en termes assez généraux. Il me semble que la structure que nous proposons est souple et qu'elle tient certainement compte des divers genres d'institutions, à la fois de celles qui sont implantées dans les régions et d'autres qui fonctionnent à l'échelle nationale. En ce sens, il me paraît répondre à des besoins divers car il n'empêchera certainement pas toutes sortes d'établissements de se développer pour répondre à ces besoins.

[Text]

**Mr. Riis:** Do you think, with the proposals in the green paper, that one would begin to see Schedule C banks in places like Kamloops?

**Mr. Sargent:** Indeed. Perhaps this is something that does not come out too clearly in the paper. The notion of a Schedule C bank is that it would be a separate corporate organization with separate accounts, but that it might be really part of the same physical facility, use many of the same personnel. For example, now you might have a teller at a wicket in a trust company in Kamloops, which had become both a trust company and a Schedule C bank. The teller would accept deposits both for the trust company and for the Schedule C bank. Commercial loans under those circumstances would be booked on the books of the Schedule C bank. It is not as if a trust company would have to go to a major expense of establishing a whole new network to be able to enter into this as a schedule C bank.

**Mr. Riis:** Right. When you were developing this green paper and in a sense rejecting the idea of expanded commercial lending opportunities for trust companies, the idea of the Schedule B bank came up. Where did that come from? Why did you think that was a good idea? Are there models that we could look at where something like this has been put in place?

**Mr. Sargent:** I cannot suggest other national models to you. I guess the reason why we think it is a good idea is because it does subject institutions substantially involved in commercial lending to the same regulatory regime. That is the fundamental reason. The same reserve requirements, the same capital requirements, etc. As it turns out, although it may very well be that the regulators will be consolidated, they would be inspected by people who are experienced in inspecting institutions that engage in substantial commercial lending.

**Mr. Riis:** Our witnesses earlier today described what I think must be a slightly different situation, the ability of their regulators to identify a problem before it gets to a point beyond which it is difficult to improve the situation satisfactorily. Do you see the green paper as helping us in this respect? Will it enable the regulator, whoever it is, to move more quickly?

• 1350

**Mr. Sargent:** Yes, indeed. We feel the proposals in the discussion paper, which are given a somewhat elaborated presentation in the technical supplement, do provide significant increases in the ability of a regulator to move quickly. I guess the most important ones from that point of view are the cease and desist orders of power B, the curator power of power D and the increased grounds to take immediate control of power of power E. The F, G and H powers are also important from the point of view of control of self-dealing.

**Mr. Riis:** What about looking at the management function of an institution?

**Mr. Sargent:** I beg your pardon?

**Mr. Riis:** Looking at evaluating the management of an institution.

[Translation]

**M. Riis:** Étant donné les propositions figurant dans le Livre vert, pensez-vous qu'on commencera à voir des banques de l'Annexe C dans des endroits comme Kamloops?

**M. Sargent:** Certainement. Cela ne ressort peut-être pas très clairement dans le document. Toutefois, une banque de l'Annexe C constitue une société distincte ayant des comptes distincts mais elle logera peut-être dans les mêmes installations et utilisera bon nombre des mêmes employés. Ainsi par exemple, la caissière ou le caissier d'une société de fiducie de Kamloops travaillera à la fois pour sa société de fiducie et la banque de l'Annexe C. Ce dernier ou cette dernière acceptera donc des dépôts à la fois au nom de la société de fiducie et de la banque de l'Annexe C. Dans de telles circonstances, les prêts commerciaux figureront sur les livres de la banque. Cela ne signifie nullement que la fiducie devra dépenser des sommes considérables pour mettre sur pied un nouveau réseau afin de pouvoir opérer comme une banque de l'Annexe C.

**M. Riis:** Bien. Lorsque vous avez élaboré ce Livre vert et avez rejeté l'idée qu'on élargisse les possibilités pour les fiducies d'accorder des prêts commerciaux, l'idée d'une banque de l'Annexe B est venue sur le tapis. Qui l'a proposée? Pourquoi avez-vous estimé qu'il s'agissait d'une bonne idée? Existe-t-il déjà des entités semblables que l'on puisse étudier?

**M. Sargent:** Je ne suis pas en mesure de vous proposer d'autres modèles nationaux. La raison pour laquelle cela nous a paru une bonne idée est que cela assujettit les établissements de prêts commerciaux au même régime de réglementation. C'est la raison fondamentale de cela. Ce régime exige les mêmes réserves, les mêmes capitaux, etc. En l'occurrence, même s'il est bien possible qu'un des organismes de réglementation se fusionne, les sociétés feront l'objet d'inspections par des spécialistes qui ont de l'expérience dans l'inspection d'établissements de prêts commerciaux.

**M. Riis:** Plus tôt aujourd'hui, nos témoins nous ont parlé d'une situation assez différente, à savoir la possibilité pour les organismes de réglementation de déceler un problème avant qu'il ne devienne tellement grave qu'il soit difficile de redresser la situation de façon satisfaisante. À votre avis, le Livre vert sera-t-il utile à cet égard? Aidera-t-il l'organisme de réglementation, quel qu'il soit, à agir plus rapidement?

**M. Sargent:** Oui de fait. Nous estimons que les propositions du document de travail qui sont quelque peu élaborées dans le document technique, permettent aux pouvoirs de réglementation d'agir rapidement. Je pense qu'à ce point de vue, les plus importantes sont les ordonnances de cessation et de désistement du pouvoir B, le pouvoir de curateur du pouvoir D et les motifs accrus de contrôle de pouvoir immédiat du pouvoir E. Les pouvoirs F, G et H sont importants aussi du point de vue du contrôle des transactions intéressées.

**M. Riis:** Que dire de l'évaluation de la gestion d'une institution?

**M. Sargent:** Pardon?

**M. Riis:** Comment évaluer la gestion d'une institution?



[Texte]

**Mr. Sargent:** Particularly in the technical supplement, it is noted that this would be one of the considerations taken into account in granting or renewing a licence. Now I think to some degree that is already the case but it is clearly recognized as an item to be taken into consideration in establishing it and allowing an institution to become established.

**Mr. Riis:** I do not recall from the technical supplement the criteria that would be used in terms of evaluating the management. Do you have that?

**Mr. Sargent:** I think there is a reference to the experience in the past record of the leading individuals involved. I am not sure one can go much beyond that—on the one hand positive experience in terms of established business reputation, and on the other hand negative experience in terms of any brushes with the law, etc. But those are the two specific elements referred to.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. I have not read the detailed report completely, but I am still looking for a definition of commercial financing. Could you help me on that?

**Mr. Sargent:** There is a brief definition in the green paper and a somewhat more extended one in the technical supplement. I can direct you to it. No doubt my colleagues are looking for the pages. I will talk while they look.

**Mr. Attewell:** I could go on to the second question if you would like.

**Mr. Sargent:** The general point is that it is a loan other than a mortgage or consumer loan which is not associated with the transferable tradable security. This is the broad approach we are taking. So even if there is a security... This is noted on page 54 of the English version of the technical supplement in the paragraph starting "with respect to commercial loans..."

**The Chairman:** This definition would suggest then that a loan to a leasing company would be a commercial loan.

**Mr. Sargent:** Yes.

**The Chairman:** So then there is no difference between commercial loans and leasing company loans.

**Mr. Sargent:** Or leasing itself.

**The Chairman:** Or leasing itself.

**Mr. Sargent:** Yes.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Attewell:** So inventory financing would come under commercial...?

**Mr. Sargent:** Yes.

**Mr. Attewell:** Generally a current asset financing and...

**Mr. Sargent:** Yes.

[Traduction]

**M. Sargent:** Dans le supplément technique en particulier, on remarque que ce serait l'une des questions dont on tient compte pour accorder ou renouveler une licence. Je pense que, jusqu'à un certain point, c'est déjà le cas, mais il est clairement reconnu comme article à prendre en considération pour l'établir et pour permettre à une institution de s'établir.

**M. Riis:** D'après le supplément technique, je ne me rappelle pas les critères qu'il faudrait utiliser en matière d'évaluation de la gestion. Les avez-vous?

**M. Sargent:** Je crois qu'il existe une référence à l'expérience passée des directeurs en cause. Je ne pense pas qu'on puisse remonter plus loin, c'est-à-dire d'une part l'expérience positive en termes de réputation d'affaire établie et, d'autre part, l'expérience négative en termes de démêlés avec la loi, etc. Mais ce sont les deux éléments précis dont il est question.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Je n'ai pas lu le rapport détaillé au complet, mais je cherche toujours une définition du financement commercial. Pourriez-vous m'aider?

**M. Sargent:** Il y en a une brève définition dans le Livre vert et une autre plus élaborée dans le supplément technique. Je peux vous y renvoyer. Mes collègues sont sans doute en train de chercher les pages. Je parlerai pendant ce temps-là.

**M. Attewell:** Je pourrais passer à la seconde question si vous voulez?

**M. Sargent:** En général, il s'agit d'un prêt autre qu'hypothécaire ou au consommateur qui n'est pas négociable ni transférable. C'est cette méthode que nous adoptons. Donc, même s'il y a une garantie... C'est indiqué à la page 54 de la version anglaise du supplément technique, au paragraphe commençant par «en ce qui concerne les prêts commerciaux...»

**Le président:** Cette définition laisserait supposer alors qu'un prêt accordé à une société de financement des ventes serait un prêt commercial.

**M. Sargent:** Oui.

**Le président:** Donc, il n'y a aucune différence entre les prêts commerciaux et les prêts aux sociétés de financement des ventes.

**M. Sargent:** Ou le crédit-bail.

**Le président:** Oui.

**M. Sargent:** Oui.

**Le président:** Bien.

**M. Attewell:** Ainsi, le financement de l'inventaire serait un... commercial?

**M. Sargent:** Oui.

**M. Attewell:** En général, le financement d'un capital de roulement et...

**M. Sargent:** Oui.

[Text]

**Mr. Attewell:** So you have defined it here on what it is not, so everything else falls . . .

**Mr. Sargent:** That is correct.

**Mr. Attewell:** Continuing the question earlier, I am still having trouble with the real reasons for the Schedule C bank concept. Could you walk us through that again?

**Mr. Sargent:** Okay.

**Mr. Attewell:** It is an interesting option, but I am wondering whether it should only be an option as opposed to a forced way to do commercial lending.

• 1355

**Mr. Sargent:** I guess there is a broad point, to which I believe the Minister of State referred, which is the strategy in general with respect to what you might call the four pillars and whether one keeps them separate or allows them to combine—that is, banking, life insurance, trust companies, and securities dealers. One keeps them separate in terms of accounting and in terms of direct regulation. One has somewhat different regulatory regimes that will still apply to banking, trust companies, insurance and securities dealers; one allows them to combine within a holding company group, but one would still regulate them as functions.

The notion is that commercial lending, when carried on in a very substantial way, should be considered part of the banking function and regulated as a bank. So the proposals suggest that if trust companies or life insurance companies want to get into commercial lending in a big way, they should do it through a bank subsidiary, which would be regulated as a bank and subject, as we have said before, to the same requirements as a bank in terms of the reserves it is required to hold in terms of its capital and in terms of the sort of inspection regime that would apply.

**Mr. Attewell:** I think you are, Mr. Sargent, proposing a central supervisory agency.

**Mr. Sargent:** Yes.

**Mr. Attewell:** Trust companies are very similar in terms of the capital requirements, leverage, and this sort of thing. I know they differ somewhat, but if one of the main concerns is reviewing loans, the quality of loans and any other restrictions—and certainly that has been the cause of most problems in Canada on the asset side . . .

**Mr. Sargent:** Not necessarily commercial loans, but . . .

**Mr. Attewell:** But a lot of them in that general area. Since you are having a central regulatory or supervisory agency anyway, I hear what you are saying. But I am still not convinced on the real need. I can see an option, as Mr. McCrossan was mentioning earlier, of life insurance companies to get into deposit taking. Using the Schedule C route, they would have 2,000 instant branches across the country if they wanted to go that route. It is an interesting option for a life insurance industry, but for a trust company with some ability in that commercial lending area you are really forcing

[Translation]

**M. Attewell:** Ainsi, vous définissez en fonction de ce que ce n'est pas;

**M. Sargent:** C'est exact.

**M. Attewell:** Pour en revenir à ma première question, j'éprouve toujours de la difficulté à comprendre les vraies raisons qui poussent à créer des banques de l'Annexe C. Pourriez-vous reprendre?

**M. Sargent:** D'accord.

**M. Attewell:** C'est une option intéressante, mais je me demande si elle ne devrait être qu'une option par opposition à une manière forcée de faire des prêts commerciaux.

**M. Sargent:** J'ai l'impression qu'il y a une question immense, à laquelle je crois la ministre d'État s'est reportée, qui est la stratégie générale, les quatre piliers: banques, assurance-vie, sociétés de fiducie, valeurs mobilières; doit-on les garder distincts, ou les combiner? On les garde distincts pour ce qui est de la comptabilité et de la réglementation directe. On a des régimes de réglementation quelque peu différents qui s'appliqueront encore aux banques, aux sociétés de fiducie et aux courtiers en valeurs mobilières; on leur permet de se combiner en un groupe de sociétés de portefeuille, mais on en réglementera les fonctions de façon distincte.

Lorsqu'il est effectué de façon importante, le prêt commercial devrait être considéré comme fonction bancaire et être assujéti au règlement régissant les banques. Ainsi, les propositions suggèrent que, si les sociétés de fiducie ou les compagnies d'assurance-vie désirent se lancer dans les prêts commerciaux, elles devront le faire par l'intermédiaire d'une succursale bancaire qui serait réglementée comme les banques et assujéti, comme nous l'avons dit précédemment, aux mêmes exigences qu'une banque pour ce qui est des réserves et donc du capital et de l'inspection.

**M. Attewell:** Je pense, monsieur Sargent que vous proposez un organisme central de surveillance.

**M. Sargent:** Oui.

**M. Attewell:** Les sociétés de fiducie se ressemblent pour ce qui est des besoins en capital, au ratio d'emprunt, etc. Je sais qu'elles diffèrent peu, mais si l'une des préoccupations porte sur la révision des prêts, la qualité de ces derniers et toutes autres restrictions—et elle a certainement été la cause de la plupart des problèmes au Canada au sujet de l'actif . . .

**M. Sargent:** Pas nécessairement les prêts commerciaux, mais . . .

**M. Attewell:** Mais un grand nombre dans ce domaine. Puisque vous allez avoir un organisme central de réglementation ou de surveillance de toute façon, je comprends ce que vous dites. Mais je ne suis toujours pas convaincu du besoin réel. Je peux voir une option, comme M. McCrossan l'a mentionné plus tôt, soit que les compagnies d'assurance-vie se chargent des dépôts. Si elles devenaient des banques aux termes de l'Annexe C, elles pourraient avoir tout de suite 2,000 succursales au pays, si elles voulaient suivre cette voie. C'est une option intéressante pour une compagnie d'assurance-vie,



[Texte]

them into a Schedule C route. It is fine to say the costs can be shared, but immediately you are setting in motion a pretty costly cost-sharing mechanism—a third of this cash-year, 40% of its branch premises if you are going to pull profit and loss statements, which you would have to, and you would have to for tax reasons as well. So I guess I am still unconvinced on the need for it as the only way for companies to get into commercial lending.

**Mr. Sargent:** There are the various aspects of the regulatory regime applicable to institutions that are going to engage in commercial lending in a major way; inspection is one of them, reserve requirements are another, capital requirements are another. I guess it seems to me it is a fairly straightforward way to proceed, and fairly consistent with the broad approach in the proposals; that is, to continue to have something called banking, which one regulates under a certain set of rules, something called trust company activities, which I guess one thinks of primarily—apart from the trust function itself—as deposit taking and then lending with major emphasis on mortgage lending, sort of portfolio lending, as a trust company function, insurance and securities. So one continues to have those regimes.

**Mr. Attewell:** That is fine for now, Mr. Chairman.

**The Chairman:** I have a couple of questions I would like to ask you. First of all, on page 63 you are dealing with . . .

**Mr. Sargent:** Excuse me, sir, is this the technical paper?

**The Chairman:** On the technical paper.

**Mr. Sargent:** Yes.

• 1400

**The Chairman:** Yes, it is.

On the question of pension fund investments, you say, halfway down the page:

Finally, consequential amendments would be made to the Income Tax Act to prevent tax arbitrage.

What do you mean by that?

**Mr. Sargent:** I am afraid we will have to defer to the Superintendent of Insurance. It is . . .

**The Chairman:** Does he start amending the Income Tax Act?

**Mr. Sargent:** No.

**The Chairman:** Okay.

**Mr. Gordon King (General Director, Financial Sector Policy Branch, Department of Finance):** I think perhaps the problem is that pension funds are tax exempt. I think this is the concern, that the tax policy people want to keep it straight if there are flows between taxable companies and tax exempt entities, such as pension funds.

[Traduction]

mais pour une société de fiducie ayant une certaine capacité dans le domaine du prêt commercial, vous la forcez vraiment à adopter la voie de l'Annexe C. Il est bien beau de dire que les coûts peuvent être partagés, mais tout de suite, vous mettez en marche un mécanisme de partage des coûts vraiment coûteux . . . un tiers de cette année financière, 40 p. 100 de ses succursales si vous voulez établir des bilans des revenus et des pertes, ce que vous devriez faire, et vous le devriez aux fins d'impôt. Donc, je ne suis toujours pas convaincu du besoin d'avoir recours à ces nouvelles dispositions comme seul moyen offert aux compagnies de faire des prêts commerciaux.

**M. Sargent:** Le régime de réglementation applicable aux institutions qui effectueront des prêts commerciaux de façon importante comporte divers aspects: l'inspection, les réserves et les besoins en capital. Je crois que c'est une manière directe de procéder, comme le prévoient les propositions, c'est-à-dire continuer d'avoir quelque chose appelé banque qu'on régit selon un certain nombre de règles appelées activités de société de fiducie et concernant les dépôts et les prêts, surtout les prêts hypothécaires, prêts de portefeuille, assurances et valeurs mobilières. On continue ainsi à avoir ces régimes.

**M. Attewell:** Je me contente de cela, monsieur le président, pour le moment.

**Le président:** J'ai une ou deux questions à vous poser. Premièrement, à la page 63, vous traitez de . . .

**M. Sargent:** Excusez-moi, monsieur le président, s'agit-il du document technique?

**Le président:** Du document technique.

**M. Sargent:** Oui.

**Le président:** Oui, c'est cela.

Au sujet de la question des placements au fonds de pension, vous dites au milieu de la page:

Enfin, des modifications consécutives seraient apportées à la Loi de l'impôt sur le revenu pour éviter l'arbitrage.

Qu'entendez-vous par là?

**M. Sargent:** J'ai peur que la question doive être posée au surintendant des assurances. Il s'agit . . .

**Le président:** Commence-t-il à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu?

**M. Sargent:** Non.

**Le président:** Bon.

**M. Gordon King (directeur général, secteur financier, Direction des finances, ministère des Finances):** Je pense que le problème vient de ce que les fonds de retraite sont exempts d'impôt. Je pense que c'est là la question; les responsables de la politique sur l'impôt veulent la garder réglementaire s'il y a des

[Text]

**Mr. Sargent:** That is certainly the general issue this is a response to. I am afraid I cannot tell you exactly the form of the response.

**The Chairman:** The pension fund would continue to operate tax exempt. It is just a question of the investments that a pension fund, in order to preserve its liquidity and its solvency requirements, demands. Is that not all we are dealing with?

**Mr. Sargent:** There is, you know, the . . .

**The Chairman:** In other words, what changes to the Income Tax Act do you have in mind?

**Mr. Sargent:** As I am sure you are aware, there is the general question, for example, of a pension fund taking a partnership interest in some sort of an oil development case, where it is anticipated that the tax effectively would have been paid, but the spinning off of some part of the development to pension fund allows the whole operation to escape tax. There is also the issue of shares where there has been a dividend credit, a tax-free pass-through of the income to the pension fund. I think in general terms—I do not know whether this will satisfy you or not—the intent is to limit or hopefully eliminate the opportunities to avoid the payment of corporate income tax on a business operation through the introduction of a pension fund into direct ownership of an element of the operation.

**The Chairman:** All right. On page 60 you create a real problem for us. In the last paragraph on page 60, again in the technical supplement, it says:

In addition mutual life insurance companies would have access to outside shareholders' funds.

First, how does a mutual company all of a sudden get shareholders? Second, how does it get access to outside shareholders' funds?

**Mr. Sargent:** I think the term "outside shareholders" may be a little ambiguous there. The notion is that if a mutual company could set up a financial holding company as a subsidiary, and this is of course the reverse of the normal practice where the holding company would be above the operating unit, the proposal is that it—and this is what is being referred to here—would not have to have 100% ownership in that financial holding company, but rather that financial holding company could have some outside shareholders. That is the reference to outside shareholders' funds. As well as providing a source of funds, as the next sentence goes on to note, this would provide a useful market test on the value of the subsidiary.

**The Chairman:** This is a whole question of mutual funds setting out these financial holding companies. I would like you to further discuss that for the committee if you would. One of the suggestions made to us was that perhaps there should be some sort of option to invest in the subsidiary offered to participating policyholders in a mutual insurance company. Would that be the concept you have in mind?

**Mr. Sargent:** That was not the direct concept being referred to here. As I tried to explain, the outside shareholders perhaps

[Translation]

mouvements entre les compagnies imposables et les entités exemptes d'impôt, les fonds de retraite par exemple.

**M. Sargent:** C'est certainement la réponse à la question générale. J'ai peur de ne pouvoir vous dire exactement la réponse exacte.

**Le président:** Le fonds continuerait d'être exempt d'impôt. C'est juste une question sur les placements qu'un fonds de retraite, pour conserver sa liquidité et ses exigences de solvabilité, exige. N'est-ce pas tout ce que nous traitons?

**M. Sargent:** Il y a vous savez . . .

**Le président:** En d'autres termes, quels changements à la Loi de l'impôt sur le revenu avez-vous en tête?

**M. Sargent:** Je suis sûr que vous savez qu'il y a la question d'un fonds de retraite s'intéressant à une association dans une affaire de pétrole où on compte que l'impôt aurait été effectivement payé, mais les bénéfices supplémentaires d'une certaine partie de l'affaire au fonds de retraite permet à toute l'affaire d'échapper à l'impôt. Il y a aussi la question des parts où il y a eu un crédit des dividendes, un passage exempt d'impôt des revenus dans le fonds de retraite. Je pense que, en général—je ne sais pas si cela vous convaincra ou non—l'idée est de limiter ou d'éliminer les occasions d'éviter de payer l'impôt sur le revenu de la société à partir d'une affaire commerciale en introduisant un fonds de retraite . . .

**Le président:** Très bien. À la page 60, vous nous créez un véritable problème. Au dernier paragraphe de la page, du document technique encore, vous dites:

En outre, les compagnies mutuelles d'assurance-vie auraient accès aux fonds d'actionnaires de l'extérieur.

Premièrement, comment une mutuelle pourrait-elle soudainement acquérir des actionnaires? Deuxièmement, comment a-t-elle accès à des fonds d'actionnaires de l'extérieur?

**M. Sargent:** Je crois que le terme «actionnaires de l'extérieur» peut être un peu ambigu là. L'idée est que, si une mutuelle pouvait mettre sur pied une société financière comme succursale, et ceci est bien entendu contraire à la pratique normale où la société financière serait au-dessus de l'unité principale, la proposition est que—et ce dont il est question ici—elle ne serait pas propriétaire à 100 p. 100 mais que la société financière pourrait avoir des actionnaires de l'extérieur. C'est la référence au fonds des actionnaires de l'extérieur. Tout en fournissant une source de revenu comme le dit la phrase suivante, cela permettrait de fournir un test utile sur la valeur marchande du sous-compte.

**Le président:** C'est toute une question de fonds mutuels de mettre sur pied ces sociétés financières. J'aimerais que vous en discutiez davantage pour le Comité, si vous le permettez. On nous a fait une suggestion: il pourrait y avoir une sorte d'option pour investir dans le sous-compte aux assurés participant dans une compagnie mutuelle. Serait-ce ce que vous avez dans l'idée?

**M. Sargent:** Ce n'était pas l'idée directe dont il est question ici. Comme j'ai essayé de l'expliquer, les actionnaires de



[Texte]

would be divorced totally from the mutual insurance company; that is, they would have a minority ownership in this financial holding company, in which the mutual insurance company had the majority ownership.

You are raising a further question on how one goes about structuring the relationship between the mutual insurance company and the financial holding company. Certainly I think the proposal you make is one way of going about it; that is, in some sense having the participating shareholders in the mutual company in a sense own the holding company directly. I think we are also willing to contemplate the possibility that the mutual insurance company could own the holding company directly.

• 1405

**The Chairman:** But whose money do they use?

**Mr. Sargent:** They use a limited amount of their own money and their shareholders' money.

**The Chairman:** Their policy-holders' money.

**Mr. Sargent:** Their policy-holders' money, yes.

**The Chairman:** What change have you in mind with respect to the regulation of mutual insurance companies?

**Mr. Sargent:** To allow them to hold such a company?

**The Chairman:** Yes. How does that become a liquid asset on which they base their ability to pay in the event of a death, or whatever?

**Mr. Sargent:** As I think you are suggesting a little indirectly, it is not a terribly liquid asset; as a result, it would be severely limited in terms of its size relative to their total assets.

**The Chairman:** What limitation have you in mind then?

**Mr. Sargent:** We have in mind 5% of the mutual life company's assets. Some discussion of that . . .

**The Chairman:** They could only put 5% of their insurance company assets into this financial holding company.

**Mr. Sargent:** Right.

**The Chairman:** Therefore they could never have more than 5% of their assets in a Schedule C bank.

**Mr. Sargent:** That is an implication, yes. Of course that would be the capital of the Schedule C bank.

**The Chairman:** How many mutual insurance companies could establish a valid bank in the country if they were limited to 5% of their assets?

**Mr. Sargent:** My recollection is that the formal capital requirement for a bank is \$5 million, but the Inspector General of Banks has generally been reluctant to recommend that a bank be incorporated without \$10 million.

**The Chairman:** That is right.

**Mr. Sargent:** Admittedly there would not be a large number, but the largest mutual insurance companies would be in a position to do that if they wished.

[Traduction]

l'extérieur se sépareraient peut-être totalement de la mutuelle; c'est-à-dire qu'ils auraient une faible part dans la société financière dans laquelle la mutuelle avait la majorité des parts.

Vous soulevez une question à savoir comment on fait pour établir les rapports entre la mutuelle et la société de finance. Je pense que votre proposition est une façon de faire la chose; c'est-à-dire que les actionnaires de la mutuelle deviennent les propriétaires de la société de financement directement. Je pense que nous voulons aussi envisager la possibilité que la mutuelle pourrait acquérir la société de financement directement.

**Le président:** Mais d'où provient l'argent?

**M. Sargent:** Elles utilisent un petit montant de leur propre argent et de celui de leurs actionnaires.

**Le président:** L'argent de leurs actionnaires.

**M. Sargent:** L'argent de leurs assurés, oui.

**Le président:** Quelle modification proposez-vous au sujet du règlement des compagnies mutuelles d'assurance?

**M. Sargent:** Leur permettre d'avoir une telle compagnie?

**Le président:** Oui. Comment cela devient-il un bien liquide qui leur permet de payer en cas de décès ou autre?

**M. Sargent:** Si je pense bien ce que vous laissez entendre un peu indirectement, ce n'est pas un bien liquide terrible. Il serait restreint quant à son montant par rapport à l'avoir général.

**Le président:** À quelles restrictions pensez-vous alors?

**M. Sargent:** Nous pensons à 5 p. 100 de l'avoir de la compagnie mutuelle d'assurance.

**Le président:** Ils ne pourraient placer que 5 p. 100 de l'avoir de leur compagnie dans la société de finance?

**M. Sargent:** Exact.

**Le président:** Par conséquent, ils ne pourraient jamais avoir plus de 5 p. 100 de leur avoir dans une banque de l'annexe C.

**M. Sargent:** C'est implicite, oui. Bien entendu, ce serait le capital de la banque de l'annexe C.

**Le président:** Combien de mutuelles pourraient mettre sur pied une banque au pays si elles ne disposaient pas de plus de 5 p. 100 d'avoirs?

**M. Sargent:** D'après mes souvenirs, une banque doit posséder 5,000,000\$ pour s'établir, mais l'inspecteur général des banques a généralement hésité à recommander qu'une banque soit établie à moins d'avoir 10,000,000\$.

**Le président:** C'est vrai.

**M. Sargent:** Il n'y en aurait pas beaucoup il est vrai, mais les plus grandes mutuelles pourraient le faire, si elles le voulaient.

[Text]

**The Chairman:** Is that right?

**Mr. Sargent:** As many as a dozen would . . .

**Mr. McCrossan:** Certainly over half a dozen.

**Mr. Sargent:** This admittedly slightly opaque sentence reminds us that they could draw on other funds to fund the holding company as well.

**The Chairman:** What other funds?

**Mr. Sargent:** The funds of outside shareholders. In other words, they could take only a part interest in the holding company.

**The Chairman:** They could own maybe the common and have a preferred issue, could they?

**Mr. Sargent:** They could do that, or even have the common split. They could subscribe to 60% of the common and try to sell the remaining 40% outside.

**The Chairman:** Mr. Madden.

**Mr. Madden:** Mr. Sargent, the public policy objectives of the government as indicated in the green paper here are not up for discussion—the mix of policies; but there is clearly some room, it seems to me, for emphasis in terms of overall objectives, trade-offs and conflicts between them.

The emphasis in the green paper on objectives is a reflection of your assessment of the strengths and the weaknesses of the existing system of institutions and markets. My observation, and I think it reflects some views of others as well, is that possibly this green paper has put a great deal of emphasis on the legitimate objective of stability, so much emphasis that in dealing with problems current at several levels in Canada there may be a longer term negative impact on competition flowing from the structure you are proposing—namely, financial holding company increased supervision, etc.

My question is: Would you comment on the concerns that may exist in some quarters about the overemphasis on stability as a long-term public policy objective?

• 1410

**Mr. Sargent:** I can comment on it. I guess at this broad level it is a question, in some sense, for our Minister more than for ourselves. I do not think I would really accept the burden of your comment. I certainly do not think there is an excessive emphasis on stability. I think the emphasis on solvency and stability is one which properly commands very wide support. As well, although I admit that here and there one faces some trade-offs, I think the proposals do move in the direction of opening up for greater competition and for increased innovation. There may be a little bit of a convenience factor, if you like, that is being sacrificed for some private sector operators, but I do not think it should bulk large in their decision-making. I think it is an appropriate price to pay for the stability and solvency protection which I believe does command wide support.

[Translation]

**Le président:** Est-ce vrai?

**M. Sargent:** Comme une douzaine . . .

**M. McCrossan:** Certainement plus d'une demi-douzaine.

**M. Sargent:** Cette phrase quelque peu floue nous rappelle qu'elles pourraient retirer d'autres fonds pour investir dans la société de finance.

**Le président:** Quels autres fonds?

**M. Sargent:** Les fonds des actionnaires de l'extérieur. En d'autres termes, elles ne pourraient avoir qu'un intérêt partiel dans la société.

**Le président:** Elles pourraient peut-être posséder une émission ordinaire et avoir une émission préférentielle, non?

**M. Sargent:** Elles le pourraient, ou même faire diviser l'ordinaire. Elles pourraient souscrire à 60 p. 100 de l'émission ordinaire et essayer de vendre les derniers 40 p. 100 à l'extérieur.

**Le président:** Monsieur Madden.

**M. Madden:** Monsieur Sargent, les objectifs de la politique publique du gouvernement figurant dans le Livre vert ne sont pas sujets à discussion—mélange de politiques; mais on peut encore, à mon avis, pour mettre l'accent sur les objectifs, les échanges en général et leurs conflits.

L'accent que le Livre vert met sur les objectifs reflète votre appréciation des points forts et faibles du régime des institutions et des marchés. Mon observation, et je pense qu'elle reflète le point de vue d'autres membres, est qu'il est possible que le Livre vert a mis beaucoup l'accent sur l'objectif stabilité, un accent tel qu'en traitant des problèmes à plusieurs niveaux au Canada, il pourrait y avoir une répercussion négative à long terme sur la concurrence découlant de la structure que vous proposez—soit, la surveillance accrue de la société de financement, etc.

Voici ma question: pourriez-vous nous parler des préoccupations qui peuvent exister dans certains domaines quant à l'exagération concernant la stabilité comme objectif de politique publique à long terme?

**M. Sargent:** Je peux en discuter. Je pense qu'à ce niveau, c'est une question qui relève plutôt de notre ministre que de nous-mêmes. Je ne pense pas que j'accepterai votre observation. La stabilité n'est certainement pas exagérée. Je pense que la solvabilité et la stabilité sont un sujet qui exige un appui général. Aussi, bien que j'admette que par-ci, par-là, on confronte un certain nombre d'échanges, je pense que les propositions sont faites pour favoriser une plus grande concurrence et une plus grande innovation. Il y a peut-être un facteur de commodité, si vous voulez, qui est sacrifié pour certains opérateurs de secteurs, mais je ne crois pas qu'il est si important pour la prise de décision. Je pense que c'est un prix raisonnable à payer pour la protection de la stabilité et de la solvabilité que l'on doit soutenir fermement.



[Texte]

**Mr. Madden:** Mr. Chairman, I have one more question with respect to the Chinese wall. In dealing with conflicts of interest, one of the instruments proposed—one among several—was the erection of a Chinese wall. In the technical supplement on page 37, you deal with it, and my question relates to the observation in the second paragraph, where you say it would be appropriate to establish a Chinese wall, but that there would be no monitoring of that wall. Whether or not it is effective would be left to the institution itself and to the board and a great many processes that would be put into place. My question is: Having asked a company or in fact instructed a company to establish at considerable expense a Chinese wall, why would the supervisory authorities not periodically want to examine the effectiveness of that wall directly?

**Mr. Sargent:** I think the point of view taken here is that one can check on whether or not a company has the institutional mechanisms that would reflect a wall. Except by having people very knowledgeable in its actual operations sitting in the midst of potential traffic flows across the wall, you cannot monitor it, and that is not viewed as practical. So I think one would check not only that the institutional mechanisms had been established initially but that they continue to exist. But as it says here, I think it is not practical to imagine monitoring the traffic or lack of traffic across the wall.

**The Chairman:** Indeed, how does a wall ever exist? When you spoke earlier, Mr. Sargent, about the same teller taking in money for the trust company and taking in money for the Schedule C bank, I was reminded that this was what happened in the Astra Trust catastrophe. Really, where is the Chinese wall? Does she say my goodness, I do not remember doing that?

**Mr. Sargent:** No, the teller would not be split down the middle.

**The Chairman:** Well, neither would the loan officer. That is the other point.

**Mr. Sargent:** That is right. The logic of it is that the commercial loan officer and a trust officer, someone managing funds held in trust, would have to be different people and with a limited communication between them.

**The Chairman:** Now, how would that apply in Kamloops? We would have one manager of the premises. Maybe they have 15 employees. Are you saying that one of those employees would not talk to the others?

**Mr. Sargent:** If they had people exercising discretion in the management of trusts and acting as commercial loan officers, then a Chinese wall would require that they not talk about those businesses to each other.

**The Chairman:** And how would you possibly monitor that?

**Mr. Sargent:** As we have said, we would not monitor it. At a minimum, one would ensure that the company had procedures—for example, in terms of who had access to various types of files—that were intended to support that separation. This, as you may know, is a separation that is in effect in the

[Traduction]

**M. Madden:** Monsieur le président, j'ai une autre question au sujet du cloisonnement. En parlant de conflits d'intérêts, l'un des instruments proposés—un parmi plusieurs—a été le cloisonnement. Vous en parlez à la page 37 du supplément technique. Ma question porte sur la remarque faite au deuxième paragraphe dans lequel vous dites qu'il serait approprié d'ériger un cloisonnement, mais qu'il n'y aurait pas de contrôle. Que celui-ci soit efficace ou non serait laissé à la discrétion de l'institution et au comité et à beaucoup d'autres moyens qui seraient établis. Voici ma question: ayant demandé à une compagnie ou plutôt ayant ordonné à une compagnie d'ériger à grands frais un tel cloisonnement, pourquoi les autorités de surveillance ne voudraient-elles pas examiner périodiquement son efficacité?

**M. Sargent:** Je pense que le point de vue exposé est qu'on peut vérifier si oui ou non la compagnie a les mécanismes institutionnels voulus. A moins d'avoir des personnes connaissant très bien ses opérations intérieures, vous ne pouvez pas contrôler, cela n'est pas pratique. Aussi, il faudrait à mon avis, vérifier que les mécanismes ont été établis au départ et qu'ils continuent d'exister. Mais, comme on le dit ici, il n'est pas pratique de s'imaginer contrôler le mouvement ou le manque de mouvement dans tout ce mécanisme.

**Le président:** En effet. Monsieur Sargent, lorsque plus tôt, vous avez parlé du même caissier qui prenait de l'argent pour la compagnie de financement et qui prenait de l'argent pour la banque de l'Annexe C, je me suis rappelé que c'est ce qui était arrivé dans l'affaire de l'Astra Trust. En fait, où est le cloisonnement?

**M. Sargent:** Non, le caissier ne serait pas le diviseur.

**Le président:** Eh bien, l'agent de prêts ne le serait pas plus. Ceci est le second point.

**M. Sargent:** C'est exact. La logique de tout cela est que l'agent de prêts commerciaux et un agent de financement, quelqu'un qui s'occupe de gérer les fonds administrés par fidéicommiss, devraient être deux personnes différentes n'ayant qu'une communication restreinte entre elles.

**Le président:** À présent, comment cela s'appliquerait-il à Kamloops? Nous aurions un administrateur des installations. Il pourrait y avoir 15 employés. Voulez-vous dire que l'un de ces employés ne parlerait pas aux autres?

**M. Sargent:** S'il y avait des personnes qui exerçaient leur discrétion dans la gestion des fonds et qu'elles agissaient en qualité d'agents de prêts commerciaux, un cloisonnement exigerait qu'elles ne s'entretiennent pas de ces affaires.

**Le président:** Et comment contrôleriez-vous cette situation?

**M. Sargent:** Comme nous l'avons dit, nous ne la contrôlerions pas. Au minimum, on s'assurerait que la compagnie a des méthodes—par exemple, qui avait accès aux divers genres de dossiers—prévues pour soutenir cette séparation. Vous le savez peut-être, mais cela est une séparation en vigueur aux États-

[Text]

United States, where banks can engage in the trust function as well as the commercial lending function.

• 1415

**The Chairman:** The problem has been raised with us by people who are brokers in the general insurance field. They say that what is likely to happen is that the company will also sell general insurance. They will say, when somebody wants to borrow money, well do you not think you ought to see our general insurance company? You really do not need to see the fellow down the street; we have one right here. Is that not what is likely to happen? Is that not how it is likely to work?

**Mr. Sargent:** I think we would not be trying to enforce a Chinese wall in that case. What we would be trying to enforce is a prohibition against tied selling, so that there certainly could be no condition that the insurance had to be obtained at the bank.

**The Chairman:** Well of course not. That is what they say to it—of course not. Is there anything better we can offer? I mean, if they are using the same premises it is pretty difficult to say there is not a condition.

**Mr. Sargent:** That there is not a condition?

**The Chairman:** Well, the fact is that it is the same person you are dealing with across the counter. The manager of that office in say Kamloops—because Mr. Riis opened with Kamloops—is the manager of a company that happens to be one of these conglomerates; it sells life insurance, it sells general insurance, it looks after trusts and estates, and it also is in the commercial lending business. You know, obviously they can only afford one manager for Kamloops. You cannot tell me they are going to have four equally authoritative persons in Kamloops looking after their affairs. How do you ever have a Chinese wall there? How do you ever prevent a networking to the extent that is feared by some of the people who presently are in the general insurance business?

**Mr. Sargent:** If I may, let us talk about the two issues separately: first the Chinese wall on the trust and commercial loan, and secondly the lending and insurance. I think we can usefully pursue Kamloops. There would be a potential conflict of interest if the person with discretionary management of the trust company funds was putting them into the same operations as the commercial lending manager was lending to. Is that very likely?

**The Chairman:** Well it is very likely in a small town.

**Mr. Sargent:** I do not think so. I think the funds in trust would generally be in securities of operations that were not sort of private firms in Kamloops.

**The Chairman:** Well, you get deposits in . . .

**Mr. Sargent:** Yes.

**The Chairman:** —and you are administering estates of people who have died in town. Now, you have to invest that money in those estates.

**Mr. Sargent:** Right.

[Translation]

Unis où les banques peuvent faire des opérations de fiducie et de prêts commerciaux.

**Le président:** Certains courtiers en assurance générale nous ont fait part du problème. Ils disent que ce qui pourrait se passer c'est que la compagnie pourrait aussi vendre de l'assurance générale. Lorsque quelqu'un voudra emprunter de l'argent, ils diront; ne croyez-vous pas que vous devriez aller voir notre compagnie d'assurance générale? Vous n'avez pas besoin d'aller plus loin, nous avons quelqu'un ici. N'est-ce pas de cette façon que cela va se passer?

**M. Sargent:** Je ne pense pas qu'il faille essayer de renforcer le cloisonnement dans ce cas-là. Ce que nous devrions faire c'est interdire la vente conditionnelle de façon qu'il n'y ait aucune condition pour qu'on doive s'assurer à la banque.

**Le président:** Bien sûr que non. C'est ce qu'ils disent—bien sûr que non. Peut-on offrir quelque chose de mieux? Je veux dire que, s'ils se servent des mêmes formules, il est très difficile de dire qu'il n'y a pas de condition.

**M. Sargent:** Qu'il n'y a pas de condition?

**Le président:** Bon, le fait est qu'il s'agit de la même personne avec qui vous traitez. Le gérant de ce bureau de Kamloops disons—parce que M. Riis a mentionné Kamloops—est le gestionnaire d'une compagnie qui vend de l'assurance-vie, de l'assurance générale, elle s'occupe de fiducie et d'immeubles, et elle s'occupe aussi de prêts commerciaux. Il est évident qu'il ne peut y avoir qu'un gérant à Kamloops. Ne venez pas me dire qu'elle va engager quatre personnes ayant les mêmes pouvoirs pour se charger de ses affaires. Comment voulez-vous avoir un cloisonnement là? Comment empêchez-vous le travail de réseau dans la mesure où un certain nombre le craignent, surtout ceux qui sont actuellement dans l'assurance générale?

**M. Sargent:** Si je puis me permettre, traitons des deux sujets séparément: premièrement, le cloisonnement des secteurs de fiducie et prêt commercial; deuxièmement, le prêt et l'assurance. Je pense que nous pouvons continuer avec Kamloops. Il existerait un conflit d'intérêt possible si les personnes ayant la gestion des fonds de la compagnie de fiducie les plaçaient dans les mêmes opérations que les gestionnaires de prêts. Est-ce vraisemblable?

**Le président:** C'est très vraisemblable dans une petite ville.

**M. Sargent:** Je ne pense pas. Je pense que le fonds en fidéicommis serait généralement sous forme de valeurs qui ne relèveraient pas de firmes privées à Kamloops.

**Le président:** Eh bien, vous avez des dépôts dans . . .

**M. Sargent:** Oui.

**Le président:** . . . et vous administrez les immeubles des gens qui sont décédés dans la ville. A présent, vous devez placer cet argent dans ces immeubles.

**M. Sargent:** Exact.



[Texte]

**The Chairman:** You presumably are going to invest it in mortgages. And one of the places the estate would like to see its money invested is in mortgages in town. So it is going to invest in mortgages in town.

**Mr. Sargent:** Right.

**The Chairman:** Well there are only so many mortgages in town; there are only so many good deals in town. Are you saying you will not be making commercial loans to the same people who are borrowing mortgage money?

**Mr. Sargent:** You are saying that you are trying to draw a line between decision-making in those two areas. I agree with you that you can get to a small enough operation that it is difficult to see how you can draw that line. I guess under those circumstances the trust company faces a choice; it can either decline to do commercial lending in that spot if it wants to keep a discretionary trust, or decline to invest its discretionary trust funds in anything that could raise a conflict of interest question—or put two people in it.

Now, on insurance and lending it is not a Chinese wall issue, it is an influence issue. First of all, I would like to reiterate what the Minister said: It is not an issue that will be determined by federal action; it is going to be determined primarily by provincial action as to whether or not they are willing to license officers of trust companies to sell insurance. They may well not be willing to do so.

• 1420

But assuming they were, then in principle you could have both activities going on at the same office. I think the best one can do is to take whatever steps one can to ensure that there is no what one might call undue influence or pressure upon people to buy at the same place. It is pretty hard to stop tellers from observing that there is a wicket in the same store. But you can, I think, stop them from indicating that the loan was conditional on buying the insurance there.

**The Chairman:** You said it is difficult when you get to a small town, but what do you do when all of a sudden your inspector finds that the trust company in its trust department has a mortgage on the commercial premises of a customer of the Schedule C bank, and that customer has a line of credit with the same bank?

**Mr. Sargent:** The point of Chinese walls is that could happen, as long as it happens without mutual influence. So that does not establish a prima facie case that people have breached the wall—particularly, as you say, if it is a small town. One would seek some assurance that the office had adequate protection against this.

I think it is worth noting that what we are talking about here is a potential expansion of business into commercial

[Traduction]

**Le président:** Vous allez sans doute faire des placements dans l'hypothèque. Et l'un des endroits où la succession aimerait que son argent soit placé est dans une hypothèque en ville. Donc, elle investira dans les hypothèques en ville.

**M. Sargent:** Exact.

**Le président:** Il ne peut pas y avoir tant d'hypothèques en ville; il y a pas mal de bonnes affaires en ville, mais quand même. Voulez-vous dire que vous ne ferez pas un prêt commercial aux mêmes personnes qui empruntent aux fins d'hypothèques?

**M. Sargent:** Vous êtes en train de dire que vous essayez de tirer une ligne entre la prise de décision dans ces deux domaines. Je suis d'accord avec vous; vous pouvez atteindre une opération assez petite qu'il est difficile de voir comment tirer la ligne. J'ai l'impression que dans ces circonstances, la compagnie de fiducie a un choix: elle peut soit décliner de faire des prêts commerciaux dans l'endroit si elle veut conserver un financement discrétionnaire, soit refuser d'investir ses fonds dans quoi que ce soit susceptible de soulever un conflit d'intérêts—soit y placer deux personnes.

A présent, pour ce qui est de l'assurance et du prêt, ce n'est pas une question de cloisonnement, mais d'influence. D'abord, j'aimerais rappeler les propos de la ministre: cette question ne sera pas réglée par des mesures fédérales, mais plutôt principalement par des mesures provinciales, car ce sont les provinces qui devront décider si oui ou non elles sont disposées à autoriser des sociétés de fiducie à vendre de l'assurance. Il se pourrait bien qu'elles ne soient pas prêtes à le faire.

Mais si nous supposons qu'elles le sont, alors en principe, il se pourrait que les deux activités se déroulent au même endroit. Je crois que le mieux qu'on puisse faire est de prendre toutes les mesures possibles afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas ce qui pourrait s'appeler une influence ou des pressions indues sur les gens pour les forcer à faire tous les achats au même endroit. Il est bien difficile d'empêcher les caissiers de souligner qu'il y a un guichet dans le même magasin. Mais on peut, je crois, les empêcher d'indiquer que le prêt est conditionnel à l'achat d'une assurance chez eux.

**Le président:** Vous avez déclaré que cela est difficile dans une petite ville, mais que faites-vous lorsque tout à coup votre inspecteur se rend compte que le service des fiducies d'une société de fiducie a hypothéqué un immeuble commercial d'un client de la banque de l'Annexe C et que ce client dispose d'une ligne de crédit à cette même banque?

**M. Sargent:** Le but des murs du silence est de permettre que cela se produise, en autant qu'il n'y ait pas d'influence réciproque. Par conséquent, cela ne constitue pas une preuve satisfaisante à première vue que les gens ont franchi le mur du silence, surtout si, comme vous le dites, il s'agit d'une petite ville. Il faudrait d'abord s'assurer que le bureau est suffisamment protégé contre ce genre de situation.

Je crois qu'il importe de préciser que ce dont il est question ici, c'est une expansion possible des affaires qui amènerait la

[Text]

lending by the trust company. It is not as if you are causing problems for them in their current operations.

**The Chairman:** In their current operations they cannot do commercial lending, period.

**Mr. Sargent:** Precisely.

**The Chairman:** Or they can do such marginal . . .

**Mr. Sargent:** It is very limited.

**The Chairman:** —commercial lending, it does not really matter.

**Mr. Sargent:** Yes.

**The Chairman:** But we are proposing that with the Schedule C bank they can do very extensive commercial lending.

**Mr. Sargent:** Right.

**The Chairman:** That extensive commercial lending can develop extensive mortgage business if properly networked. Now, I want to know really how you stop that. Or is it the intention to stop it at all?

**Mr. Sargent:** It is the intention to require firms to set up mechanisms. That of course is only part of the response. The second part of the response is improved civil remedy by the conflict-of-interest office. The third part is the possibility of disclosure.

I take the point that in a small office, if the trust company wanted to add commercial lending to its functions and do it with the existing personnel, it might be virtually impossible without adding one person to serve as the separate discretionary trust officer. Sorry, that is not correct. If it wanted to sort of enforce the Chinese wall, in its normal sense, it might have to add a person. Alternatively, it could just decide that as a matter of policy it was not going to invest mortgage money in clients to whom it had lent commercially.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** We saw numbers of trust companies going under, especially this year. I expressed my concern in the House to the Minister. The Minister sort of said just hold on, Mr. de Jong; we are coming in with proposals, just wait and a lot of this will be rectified. The Minister came in with the green paper, and my first reaction, to tell you the truth, was oh my God, this is not going to rectify the situation. It is an invitation for more disasters, more Pioneer Trusts, etc. She was proposing in part to legalize some of the things that got other trust companies into trouble.

[Translation]

société de fiducie à accorder des prêts commerciaux. Ce n'est pas comme si on entravait leurs opérations actuelles.

**Le président:** Actuellement, elles ne peuvent pas consentir de prêts commerciaux, un point c'est tout.

**M. Sargent:** Exactement.

**Le président:** Ou alors, elles peuvent effectuer des opérations tellement marginales.

**M. Sargent:** Des opérations très limitées.

**Le président:** Que ça n'a pas vraiment d'importance.

**M. Sargent:** Oui.

**Le président:** Mais nous proposons que, grâce aux banques de l'Annexe C, elles puissent effectuer des opérations commerciales importantes.

**M. Sargent:** C'est exact.

**Le président:** Ces opérations commerciales d'envergure peuvent donner lieu à d'importantes opérations hypothécaires si les réseaux sont bien constitués. Maintenant, ce que j'aimerais vraiment savoir, c'est comment vous faites pour empêcher qu'il en soit ainsi. A-t-on vraiment l'intention d'empêcher que cela se produise?

**M. Sargent:** On a l'intention d'exiger que les entreprises mettent sur pied des mécanismes. Mais cela n'apporte qu'une solution partielle au problème. Le deuxième élément de la solution consiste à améliorer les recours civils du bureau qui surveille les conflits d'intérêt. Le troisième est la possibilité de divulguer les renseignements.

Je suppose que, dans un petit bureau, si la société de fiducie veut ajouter à ses fonctions existantes l'octroi de prêts commerciaux au moyen du personnel dont elle dispose déjà, cela sera presque impossible à moins d'ajouter une personne qui sera l'agent de fiducie discrétionnaire désintéressé. Pardon, cela n'est pas exact. Si la société veut établir ce genre de mur du silence, normalement elle pourrait devoir ajouter une personne. Mais elle pourrait aussi décider qu'elle n'accorderait pas de prêts hypothécaires aux clients à qui elle a consenti des prêts commerciaux.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Nous avons vu disparaître diverses sociétés de fiducie, surtout cette année. J'ai exprimé mon inquiétude à la ministre en Chambre. La ministre m'a en quelque sorte répondu: Attendez, monsieur de Jong, nous présenterons bientôt des propositions, attendez un peu et une grande partie de la situation sera corrigée. La ministre a ensuite présenté le Livre vert et, à la vérité, ma première réaction a été de me dire: Bon Dieu, cela ne corrigera pas la situation. C'est une invitation à d'autres désastres, à d'autres *Pioneer Trusts*. La ministre proposait en partie de légaliser certaines des actions qui ont mis d'autres sociétés de fiducie en difficulté.



[Texte]

• 1425

My question is: If the green paper and your working paper had been in effect, would they have prevented the trust companies that have gone under this year from going under?

**Mr. Sargent:** I do not think anyone can be absolutely sure that a different regime would have prevented all the failures. I do not think anyone can know with any certainty one way or the other. It is clear to me that the proposals would have helped in two or three ways. They would have made self-dealing clearly illegal and they would have provided supervisors with increased powers to enforce the ban on self-dealing and to react more quickly to cases of trouble.

**Mr. de Jong:** It seems to me in this day and age the major concern would be to prevent further failures rather than opening up the field and creating more competition so-called. Surely the immediate need right now is to plug those loopholes and to rectify the situation that has allowed particularly so many trust companies to go under, for which the general public in this country has had to pay. I am not entirely convinced the work you have done in your working paper will address the problem.

**Mr. Sargent:** Well as you observed before and as is important to stress, we already have the problem. We already have close ownership, which is perhaps the largest part of the problem. We also have multiple functions. We are trying to regulate it and to control more effectively the solvency risks involved in those things. I think the proposals in the paper do add substantially to the strength of those controls both in the type of transaction that is just prohibited, period, and in the powers of the supervisors to move more quickly when trouble is spotted.

**Mr. de Jong:** I am concerned as well with the problem raised earlier that you are going to have to end up with so many regulations and so much policing that you fall on the other side of that balance. The fault really lies not in the question of whether or not there was enough regulation and supervision, but in the structure that allows certain things to occur. You are going to have to be on guard all the time in an attempt to prevent these things from occurring. As such, you might very well defeat the very purpose you started out with.

**Mr. Sargent:** Mr. Chairman, I do not know whether it is proper for me to respond partially in the form of a question. The only clear-cut alternative we see to this more effective control is a roll-back of all close-holding to widely-held ownership cases. I guess there is a question... I do not think we think it is desirable and I do not think we think it is practical. I think we think it is on balance not desirable. Even though we recognize some costs in terms of the complexity of controlling the self-dealing issue, it would be a much simpler way of dealing with the self-dealing issue and one which, as you suggest, would make life a lot easier for the regulators.

[Traduction]

Ma question est la suivante: si les propositions du Livre vert et de votre document de travail avaient été mises en oeuvre, auraient-elles empêché les sociétés de fiducie qui ont fait faillite cette année de disparaître de la carte?

**M. Sargent:** Je crois que personne ne peut être absolument certain qu'un régime différent aurait permis d'éviter toutes les faillites. Je ne pense pas que quelqu'un puisse se prononcer avec certitude dans un sens ou dans l'autre. Mais je suis convaincu que les propositions auraient été utiles de deux ou trois façons. Elles auraient rendu les opérations intéressées franchement illégales et donné aux superviseurs plus de pouvoirs pour faire respecter l'interdiction d'effectuer ces opérations et pour réagir plus rapidement en cas de difficulté.

**M. de Jong:** Il me semble que, de nos jours, il faudrait se soucier surtout d'éviter d'autres faillites plutôt que d'élargir le champ d'activité et d'attiser la concurrence. Il va de soi que le besoin immédiat, à l'heure actuelle, consiste à éliminer les échappatoires et à corriger la situation qui a mené tant de sociétés de fiducie notamment à la faillite, faillites dont les citoyens de ce pays ont dû faire les frais. Je ne suis pas entièrement convaincu que votre document de travail apportera une solution à ce problème.

**M. Sargent:** Comme vous l'avez fait remarquer tantôt et comme il est important de le souligner, le problème existe déjà. Il existe déjà des institutions appartenant à des intérêts limités, et ce type de propriété constitue peut-être le plus grand élément du problème. Les institutions exécutent aussi des fonctions multiples. Nous tentons de réglementer tout ça et de contrôler plus efficacement les risques d'insolvabilité que comportent ces situations. Je crois que les propositions formulées dans le Livre vert renforcent ces contrôles, tant du point de vue des opérations interdites comme telles que des pouvoirs des superviseurs d'agir plus rapidement lorsqu'ils décèlent des difficultés.

**M. de Jong:** Je m'inquiète aussi du problème déjà soulevé et qui est que vous allez vous retrouver avec tant de règlements et de surveillance que vous allez tomber dans l'excès contraire. Le problème ne découle pas tant de la question de savoir s'il y avait assez de règlements et de supervision, mais de la structure qui permet à certaines situations de se produire. Vous devrez être constamment sur vos gardes pour éviter que ces situations ne se produisent. De ce fait, il se pourrait bien que vous alliez tout à fait à l'encontre du but que vous visiez au départ.

**M. Sargent:** Monsieur le président, je ne sais pas s'il est approprié que je réponde en partie en posant une question. La seule solution de rechange très claire que nous voyons à ce contrôle plus efficace consistera-t à forcer toutes les sociétés appartenant à des intérêts limités à élargir le nombre de propriétaires. Je ne pense pas que nous croyons cette solution souhaitable et je ne pense pas que nous la croyons pratique. Je pense que, tout compte fait, nous ne la croyons pas souhaitable. Même si nous reconnaissons que la complexité du contrôle des opérations intéressées comporte des coûts, ce contrôle représente une manière bien plus simple de régler le problème.

## [Text]

But it has a cost even in terms of principle. I think it would mean less entry, particularly at the smaller regional level where I think a new institution getting started almost has to get started by a small group of people.

Secondly, there is the practicality question. I am leaning a little bit on the benefit of the conversation I had with people at the Bank of Canada. They may be wanting to make this point more generally when they appear before you later this afternoon. But I do not think one could envisage, even if one were willing to go to the roll-back approach and roll back to widely-held ownership, I do not think one could envisage doing that overnight. I think you would have to allow rather long transition periods, and during those transition periods, you would still have the self-dealing; you would still have the problem with controlling it. So you would be faced with much the same question that we are faced with here, and that is the design of mechanisms that will deal with self-dealing effectively.

• 1430

I think generally, in terms of the balance of risks or on which side we have erred, we have erred on the side of keeping strict control on self-dealing. There is a general ban with specified exceptions rather than the other way around. There are increased powers to the regulators to deal with that. As I said, I think one was going to face that problem under virtually any regime, even one that, say, tried to roll back, to require everyone to be widely held after 10 years' time or something like that.

**Mr. de Jong:** But with any regulation and the enforcement of those regulations, given the reality of the confederation we live in, it is going to be essential that you have provincial co-operation. Otherwise, if you are not going to have that, if you are not going to be able to get consensus in the various jurisdictions, I think you might as well kiss the green paper goodbye unless Ottawa is prepared to impose it on the country. Given the political climate that exists today, I cannot see that happening.

So we come then to the question: What is the chance of getting agreement with the provinces? This morning we heard representatives of the Government of Quebec expressing some very severe reservations about the . . .

**The Chairman:** That is not what I heard. I heard them expressing a great deal of appreciation of the paper. But I do not know; maybe you were listening to a different drummer.

**Mr. de Jong:** No, I think they were saying they liked the general drift of the paper but that they had some very strong reservations about some of the constitutionality in the sections of enforcement. They preferred to see an opening up, but not necessarily in the way the green paper envisages, not necessarily in the way of establishing . . .

## [Translation]

des opérations intéressées et une solution qui, comme vous le laissez entendre, faciliterait grandement la vie des autorités chargées de la réglementation. Mais je crois que cette solution comporte des coûts, même au niveau du principe. Je pense qu'elle signifierait une diminution de l'accès au marché, surtout au niveau régional, dont l'échelle est réduite et où je crois qu'une nouvelle institution doit nécessairement être lancée par un petit groupe de personnes.

Deuxièmement, il faut considérer le côté pratique. Je m'inspire ici de la conversation que j'ai eue avec les gens de la Banque du Canada. Ces derniers voudront peut-être aborder ce point lorsqu'ils paraîtront devant vous en fin d'après-midi. Même si l'on décidait de revenir à la formule des capitaux largement dispersés, je ne crois pas qu'on pourrait songer à le faire rapidement. Il faudrait des périodes de transition plutôt longues, et pendant ces périodes de transition, on aurait toujours les transactions intéressées et l'on serait toujours aux prises avec le problème que pose leur contrôle. La question que nous cherchons à régler ici demeurerait, c'est-à-dire la nécessité de concevoir des mécanismes qui nous permettraient de contrôler efficacement les transactions intéressées.

Si nous cherchons à évaluer les risques ou à savoir où nous avons fauté, je dirai que nous n'avons pas contrôlé assez rigoureusement les transactions intéressées. Il existe une interdiction générale avec quelques exceptions bien définies, alors que ce devrait être l'inverse. Les autorités réglementaires bénéficient de pouvoirs accrus pour s'occuper de cela. Comme je l'ai dit, je crois que ce problème existera toujours, quel que soit le régime et même sous un régime qui préconiserait un retour en arrière pour obliger toutes les institutions à disperser largement leurs capitaux et à respecter les règles établies à cet égard dans un délai de 10 ans, disons.

**M. de Jong:** Quel que soit le règlement et la façon dont il est mis en application, vu le contexte constitutionnel dans lequel nous vivons, il sera essentiel d'obtenir la coopération des provinces. Autrement, si cette coopération n'existe pas et s'il n'y a pas consensus entre les diverses juridictions, aussi bien dire adieu au Livre vert, à moins que le gouvernement fédéral soit prêt à l'imposer au pays. Étant donné le climat politique actuel, je ne crois pas que cela se produira.

Nous en arrivons donc à la question suivante: «Quelles sont les chances d'obtenir l'assentiment des provinces?» Ce matin, nous avons entendu des représentants du gouvernement du Québec qui ont exprimé de très fortes réserves au sujet de . . .

**Le président:** Ce n'est pas ce que j'ai entendu. D'après moi, ils se sont dits très satisfaits du Livre vert. Enfin! Je ne sais pas trop . . . Peut-être que vous écoutiez quelqu'un d'autre . . .

**M. de Jong:** Non, selon moi, ils disaient qu'ils aimaient le ton général du Livre vert, mais qu'ils avaient de très fortes réserves sur la constitutionnalité des articles portant sur la mise en application. Ils veulent qu'une ouverture se produise, mais pas nécessairement de la façon dont le Livre vert le laisse entrevoir, pas nécessairement par la création . . .



[Texte]

**The Chairman:** They are not necessarily opposed to it, either.

**Mr. de Jong:** Well, they certainly had the position, Mr. Chairman...

**Mr. Johnston:** Their paper speaks for itself, Mr. Chairman.

**Mr. de Jong:** —that they wanted an evolution more than Schedule C banks. So my question is on what you had mentioned earlier today, that the paper is flexible, that the federal government is willing to consider other ideas. Are you willing to consider dropping the idea of a Schedule C bank, or is that something you are going to hold on to?

**Mr. Sargent:** There are two points, if I may, Mr. Chairman. First, I think the Schedule C bank is not very closely related to the self-dealing problem or to the solvency control problem.

**Mr. de Jong:** No, okay.

**Mr. Sargent:** In that area, I think there is rather general provincial support for the importance of dealing with self-dealing, the importance of solvency control, and I think there is broad sympathy with the approaches we have proposed, although they may not be identical. To some extent, I guess we are now in the position of waiting for specific counterproposals from the provinces as to how one might approach it.

On the Schedule C issue, it is obviously not my role to tell you that there has been any change. All I can do is just reiterate what the Minister has said, which is that it is not a principle and thus it is not one of the things on which the government is absolutely inflexible.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. McCrossan.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman.

I have two areas of questioning. One has to do with capital requirements. The new capital requirements are outlined on page 72. Is it proposed that all existing institutions would have to meet the new capital requirements, or is there a general grandfathering, or is there a minimum period of years?

**Mr. Sargent:** I think there is a grandfathering of existing institutions.

• 1435

**Mr. McCrossan:** Even though we are saying that a loan company must have \$5 million of capital to recognize today's reality, we are going to allow one to continue which only has \$500,000.

[Traduction]

**Le président:** Ils n'y sont pas nécessairement opposés, non plus.

**M. de Jong:** Et bien, monsieur le président, ils soutenaient certainement...

**M. Johnston:** Leur document est très clair, monsieur le président.

**M. de Jong:** ... voir une évolution plus marquée que celle que représenterait la création des banques de l'annexe C. Ma question porte donc sur ce que vous avez mentionné plus tôt dans la journée, à savoir que le Livre vert laisse une certaine latitude et que le gouvernement fédéral est disposé à étudier d'autres idées. Êtes-vous prêt à abandonner l'idée des banques de l'annexe C, ou est-ce un élément auquel vous tenez mordicus?

**M. Sargent:** Il y a ici deux points à analyser, si vous le permettez, monsieur le président. D'abord, je pense que la question des banques de l'annexe C n'a pas grand chose à voir avec le problème des transactions intéressées, ni avec celui du contrôle de la solvabilité.

**M. de Jong:** Non, d'accord!

**M. Sargent:** À cet égard, je pense que la plupart des provinces sont d'accord pour dire qu'il est essentiel de régler le problème des transactions intéressées, et pour reconnaître l'importance du contrôle de la solvabilité. Je pense aussi qu'elles acceptent les formules que nous avons proposées, même s'il y a une certaine variation sur ce plan. Dans une certaine mesure, nous en sommes maintenant au stade, semble-t-il, où nous attendons que les provinces nous présentent des contre-propositions sur la meilleure façon de procéder.

Quant à la question des banques de l'annexe C, il est évident que ce n'est pas à moi de vous dire s'il y a eu des changements. Tout ce que je peux faire, c'est de répéter les propos de la Ministre, à savoir qu'il ne s'agit pas là d'un principe fondamental; ce n'est donc pas un élément à l'égard duquel le gouvernement ne peut faire preuve d'aucune souplesse.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président:** Monsieur McCrossan.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président.

J'ai deux questions à poser. La première porte sur les exigences relatives aux capitaux. Les nouvelles exigences à cet égard sont énoncées à la page 72. Propose-t-on que toutes les institutions existantes devraient satisfaire à ces nouvelles exigences, ou bien existe-t-il des clauses de protection des situations acquises, ou encore y a-t-il un nombre d'années minimal?

**M. Sargent:** Je crois qu'il existe de telles clauses relativement aux institutions existantes.

**M. McCrossan:** Même si nous disons, pour tenir compte de la réalité d'aujourd'hui, qu'une société de prêts doit posséder des capitaux de 5 millions de dollars, nous permettrons à une institution de poursuivre ses activités même si elle n'a que 500,000\$.

[Text]

**Mr. Sargent:** I am not sure they could exist now if they had . . . Oh, I am sorry.

**Mr. McCrossan:** Was any thought given . . . ? I mean, if you really believe these are required to operate in today's markets, was any consideration given to requiring existing companies to upgrade?

**Mr. Sargent:** I apologize that I have to answer indirectly. I think Mr. Hammond would be able to give you a feel in rough terms for how many companies might be in that position—I am afraid I cannot—and give you an answer as well to the issue of whether or not consideration was given to requiring upgrading in general.

**Mr. McCrossan:** My second comment has to do with—following up on Mr. Attewell's point—the necessity of trust companies to go the Schedule C route if they want to expand their commercial lending. Since you have defined what commercial lending is in the technical document now, it seems to me that the main things that differentiate, if you will, the banks from the trust companies are the inspection of loans and the requirement that the banks keep deposits for the Bank of Canada. Did you consider allowing trust companies to increase their commercial loans, subject to the provision that those commercial loans be inspectable by the Inspector General of Banks and subject to the provision that they maintain deposits with the Bank of Canada?

**Mr. Sargent:** I think you are talking about—what is the cliché at the moment—a difference without a distinction or the other way around; in other words, one would be getting very close to the same thing . . .

**An hon. member:** Except that you would have one company.

**The Chairman:** You would not have to have a separate company, and you would not have to pay a holding company.

**Mr. Sargent:** That is correct. Although in fact I think one is getting pretty close, I think the . . .

**Mr. McCrossan:** If you say it is a difference without a distinction, do I gather that you would then see it as transparent to the paper in that you would allow a company to go past 15% if it willingly submitted to that regime?

**Mr. Sargent:** I think what I hoped to suggest was that what you suggest is clearly a fairly close alternative and one could have followed that route. The view was taken that it was more straightforward to follow this route, that bringing trust companies under reserve requirements was a little less direct than just calling that aspect of the activity banking.

As well, there is the point I mentioned initially—and I do not claim it is an overwhelmingly heavy point—that the general model here was to maintain something like existing regulatory regimes for banks, trust companies, etc., and allow spreading out, if one wants to spread out in terms of functions, to go the route of creating the separate organization.

[Translation]

**M. Sargent:** Je ne suis pas sûr qu'elles pourraient exister aujourd'hui si elles avaient . . . Oh! Pardon!

**M. McCrossan:** A-t-on pensé . . . ? Ce que j'essaie de dire, c'est ceci: si vous pensez vraiment qu'une société doit posséder de tels capitaux pour fonctionner dans la conjoncture contemporaine, a-t-on pensé à demander aux sociétés existantes d'accroître leurs ressources?

**M. Sargent:** Pardonnez-moi de vous répondre indirectement. Monsieur Hammond pourrait, je pense, vous donner en gros une idée du nombre de sociétés qui se trouvent dans cette situation. Je ne saurais le faire. Il pourrait aussi vous dire si l'on a songé à leur demander d'accroître leurs ressources en général.

**M. McCrossan:** Ma deuxième question concerne, pour faire suite aux observations de monsieur Attewell, la nécessité pour les sociétés de fiducie de constituer une banque de l'annexe C si elles veulent accroître leurs prêts commerciaux. Comme vous avez défini ce qu'est un prêt commercial dans le document technique, il me semble maintenant que deux éléments différencient les banques des sociétés de fiducie, à savoir l'inspection des prêts et l'obligation dans laquelle les banques se trouvent de conserver les dépôts pour la Banque du Canada. Avez-vous envisagé de permettre aux sociétés de fiducie d'accroître leurs prêts commerciaux, sous réserve que l'inspecteur général des banques puisse les vérifier et qu'elles soient tenues de conserver des dépôts auprès de la Banque du Canada?

**M. Sargent:** Je pense que ce dont vous parlez, pour employer un cliché à la mode, c'est d'une différence sans une distinction ou l'inverse; en d'autres termes, c'est à toutes fins pratiques du pareil au même . . .

**Un sénateur:** Sauf qu'on obtiendrait une société.

**Le président:** Il ne serait pas obligatoire d'avoir une société distincte, ni de payer une société de portefeuille.

**M. Sargent:** C'est exact, quoiqu'en fait, ce serait presque ça . . . Je pense que . . .

**M. McCrossan:** Si vous dites que c'est une différence sans distinction, dois-je comprendre que vous permettriez à une société d'aller au delà de la limite des 15 p. 100 si elle se soumettait volontiers à ce régime?

**M. Sargent:** Ce que je voulais dire, c'est que votre idée se rapproche sensiblement de ce que nous proposons et qu'en fait, on aurait très bien pu emprunter cette voie. On a pensé que la première option était plus simple et qu'en obligeant les sociétés de fiducie à satisfaire à des exigences sur le plan des réserves, on aurait compliqué les choses un peu plus qu'en se contentant d'appeler «opérations bancaires» cet aspect de l'activité.

Par ailleurs, il ne faut pas oublier le point que j'ai mentionné au début—et je ne prétends pas que ce soit un point très important—à savoir qu'on a cherché ici à conserver des régimes semblables aux régimes de réglementation actuels visant les banques, les sociétés de fiducie, et le reste, et à permettre la ramification des rôles, auquel cas les sociétés intéressées pourraient constituer des organismes distincts.



[Texte]

**Mr. McCrossan:** In talking about harmonization and the choosing of the limits, my understanding is that the Ontario proposal is to allow Ontario to domicile trust companies, Ontario registered trust companies, to invest up to 35% of their assets in commercial lending.

**Mr. Sargent:** I do not think so.

**Mr. McCrossan:** It is a combination of commercial, consumer and other.

**Mr. Sargent:** Oh commercial, consumer and other . . .

**Mr. McCrossan:** It is those three, but in theory you have it all commercial, as I understand it.

**Mr. Sargent:** From my recollection, it was 10% as opposed to 35% for commercial lending proper in Ontario.

**Mr. McCrossan:** I may have my facts wrong. My question is what consultation would the provinces . . . ? If the Province of Ontario adopts a standard which is significantly different, and both are covered by CDIC, then it places the federal companies at a fairly competitive disadvantage.

**Mr. Sargent:** We certainly accept that this is an area where harmonization would be desirable, and we will be pursuing it with them. Unfortunately, I think neither side is in a position where it has set its position in concrete; theirs is in draft legislation, and ours is in a paper for discussion.

• 1440

**Mr. McCrossan:** I would like to just come back to my main point, and Mr. Attewell's point. The point I think he was trying to make is that you have made it compulsory to go with a Schedule C bank if you want to invest more than 15% in commercial loans.

**Mr. Sargent:** No, 5%.

**Mr. McCrossan:** Sorry, 5%—as opposed to the 7% in the basket right now.

**Mr. Sargent:** There are probably very few cases in which the amount is totally in commercial loans.

**Mr. McCrossan:** Why should it be compulsory? Why should a device not be found to allow trust companies to expand if they voluntarily, shall we say, subject themselves to additional inspection? Similarly, I see no reason why a life company could not get into it if they agree to segregate assets and liabilities. They do these things with segregated funds already.

**Mr. Sargent:** As I said, we accept that a very, very close substitute for what we propose would have been to go with the application of reserve requirements, inspection requirements and capital requirements to trust companies.

[Traduction]

**M. McCrossan:** En ce qui concerne l'harmonisation et le choix de limites, je crois que l'Ontario voudrait obliger les sociétés de fiducie accréditées chez elle à investir jusqu'à 35 p. 100 de leurs actifs dans le secteur des prêts commerciaux.

**M. Sargent:** Je ne pense pas qu'il en soit ainsi.

**M. McCrossan:** C'est une combinaison de prêts commerciaux, de prêts aux consommateurs et d'autres sortes de prêts.

**M. Sargent:** Oh! Des prêts commerciaux, aux consommateurs, et d'autres sortes . . .

**M. McCrossan:** Ce sont ces trois sortes principalement, mais en théorie, vous vous limitez aux prêts commerciaux, si je comprends bien.

**M. Sargent:** Si je me souviens bien, c'était 10 p. 100 et non 35 p. 100 des actifs à consacrer aux prêts commerciaux en Ontario.

**M. McCrossan:** Je me suis peut-être trompé. Ce que je me demande, c'est quel genre de consultation les provinces . . . ? Si l'Ontario adopte une norme sensiblement différente par rapport à la norme générale et que les deux normes soient visées par la Société d'assurance-dépôts du Canada, alors les sociétés fédérales se trouveront passablement désavantagées.

**M. Sargent:** Nous admettons certainement que c'est là un domaine où l'harmonisation serait souhaitable, et nous nous efforcerons d'y parvenir. Malheureusement, aucune des parties n'a encore adopté une position concrète: l'Ontario en est au stade du projet de Loi, et nous, à celui du document de travail.

**M. McCrossan:** Je voudrais revenir à la question qui retient le plus mon attention, et à celle soulevée par M. Attewell. Il a voulu, je crois, faire remarquer que l'on doit être une banque de l'Annexe C pour investir plus de 15 p. 100 en prêts commerciaux.

**M. Sargent:** Non, 5 p. 100.

**M. McCrossan:** Pardon, 5 p. 100 par rapport aux 7 p. 100 actuels.

**M. Sargent:** Il y a probablement assez peu de cas dans lesquels la totalité du montant est en prêts commerciaux.

**M. McCrossan:** Pourquoi faut-il que ce soit obligatoire? Pourquoi ne pas mettre en place un mécanisme qui permettrait aux compagnies de fiducie de s'agrandir si elles se soumettaient, volontairement dirais-je, à des inspections additionnelles? De la même façon, je ne saisis pas pourquoi une compagnie d'assurance-vie ne pourrait pas en faire autant si elle acceptait d'établir une distinction entre les actifs et les passifs. Elles procèdent déjà de cette façon dans le cas de certains fonds distincts.

**M. Sargent:** Comme je l'ai déjà dit, nous reconnaissons qu'une solution très très proche de celle que nous proposons aurait été de mettre en place des obligations de réserve, des exigences d'inspection et de capitaux pour les compagnies de fiducie.

## [Text]

**The Chairman:** The big difference, the witness might appreciate, is that as long as you have separate limited liability companies, if the bank goes sour it does not take the life insurance company down with it. The same situation exists with the trust company. We had the situation with Pioneer Trust and Pioneer Life is still in business. Had they all been under one blanket they would have all gone down; you would have pulled all the life people down with them because of the failure of the trust company.

**Mr. McCrossan:** Possibly. The other side of that is the customers would benefit from the increased financial security. There are two sides to the coin.

**The Chairman:** You can insure one but not necessarily the other.

**Mr. McCrossan:** Yes. That was my question.

**Mr. Johnston:** Thank you, Mr. Chairman. I have just a few quick questions following up on some of our earlier discussions.

I think you are quite right in separating the issue of solvency control and self-dealing from that of competition, what is going to happen out there in the small communities—the kind of communities you were referring to earlier, Mr. Chairman—and what the impact is going to be on the banking sector which was expanded in the 1980 revision in order to provide competition which this obviously is going to have some considerable impact on.

I wonder if you could disclose to us your view as to what is likely to happen to the junior As, for example, who are out there and who will probably not be in a position to compete as they thought they were going to be able. There are rumours that they will be taken over largely and turned into Schedule C banks. That option, of course, is available—also to the Schedule B banks. What is your evaluation of what will happen to that sector as a result of these proposals for Schedule C banks?

**Mr. Sargent:** I can only respond in rather general terms. First I would like to make the point that again one was trying to design here a framework that would last, rather than something we necessarily expected to result in a major movement initially. This is hoped to be a framework that will provide an appropriate basis for entry into commercial lending, for example, for the next several decades.

I guess we would only expect there to be substantial entry in the short run if in fact that is viewed as attractive by the potential entrants—in other words, if it is still an area of activity that is reasonably profitable. Assuming there is some entry one cannot deny there will be some increased competition for the existing big As, little As and Bs.

The paper does indicate that if the small As felt they were in a position where other people were benefiting from the ability to combine functions within a corporate group but which they

## [Translation]

**Le président:** La grande différence, le témoin le reconnaîtra, est qu'en autant que les entreprises ont des responsabilités limitées différentes, si une banque, par exemple, éprouve des difficultés, elle n'entraîne pas la compagnie d'assurance-vie dans sa chute. Il en est de même avec les compagnies de fiducie. C'est le cas que nous avons vu avec la Pioneer Trust et la Pioneer Life est toujours en affaires. Si ces deux entreprises avaient porté le même chapeau, elles se seraient toutes deux effondrées, la compagnie de fiducie entraînant la compagnie d'assurance-vie.

**M. McCrossan:** Probablement. L'autre élément est que les clients bénéficieraient d'une plus grande sécurité financière. Une pièce de monnaie a deux côtés: pile et face.

**Le président:** Ce n'est pas parce que vous en assurez un que vous pouvez assurer l'autre.

**M. McCrossan:** C'est justement le point que je soulève.

**M. Johnston:** Merci, monsieur le président. J'ai juste quelques brèves questions qui découlent de nos discussions antérieures.

Je crois que vous avez raison en faisant la distinction entre les questions de solvabilité et de transactions intéressées d'avec les questions de concurrence. Que va-t-il se passer dans les petites localités, celles que vous évoquiez il y a peu, monsieur le président, et quelles conséquences cela aura-t-il sur le secteur bancaire qui a été élargi avec la révision de 1980 pour accroître la concurrence. Les conséquences seront sûrement très importantes.

Je me demande si vous pourriez nous éclairer en nous disant ce qui, à votre avis, va se passer pour les plus petits de l'Annexe A, qui va pouvoir s'adonner à la concurrence et qui ne le pourra pas comme il s'y attendait. Certains prétendent que ces «petits» seront absorbés et transformés en banques de l'Annexe C. Que prévoyez-vous qui va se passer dans ce secteur à la suite de ces propositions pour les banques de l'Annexe C?

**M. Sargent:** Je ne peux vous répondre qu'en termes généraux. Je veux encore insister sur le fait qu'on s'est efforcé ici de concevoir un cadre destiné à durer plutôt que quelque chose qui devait nécessairement entraîner au départ un mouvement important. On espère qu'il s'agit là d'un cadre qui convient pour s'adonner aux prêts commerciaux pour, par exemple, plusieurs des décennies à venir.

Il me semble qu'on ne devrait s'attendre à un nombre important de nouveaux venus dans ce secteur qu'à court terme si ces nouveaux venus trouvent ces modalités aussi intéressantes; en d'autres termes, si ces nouveaux venus estiment que c'est encore là un domaine d'activité qui permet d'espérer des profits raisonnables. Si on admet qu'il y aura des nouveaux venus dans ce secteur, on ne peut pas nier que la concurrence augmentera, pour les gros de l'Annexe A, comme pour les petits des Annexes A et B.

Le document indique que si les petits croient qu'ils sont dans une situation où leurs concurrents tireront partie de l'aptitude à combiner des fonctions au sein d'une grande entreprise, il y



[Texte]

were not, there would be a willingness to consider in the sense giving them the same advantage by allowing them to convert to Cs and be twinned with some other activity.

• 1445

**Mr. Johnston:** Right.

Now, that is the small A type. What about communities, which we are all familiar with—Mr. Riis has talked about Kamloops, I can talk about small communities in Quebec and elsewhere—were you have today a branch of a big A? Now, am I right in assuming that a small branch of a big A would find itself, in all likelihood, in competition with a branch, for example, of a trust company that now opens up a banking operation, an insurance operation, a real estate operation, a mortgage operation, in that same small community? I presume there is a likelihood of that taking place, because with these opportunities available—that is the scenario you yourself seemed to describe a few moments ago.

**Mr. Sargent:** I will qualify that a little. I think there is a real possibility that the commercial lending of the trust company might be expanded and so it would find itself in increased competition on that front. Whether the trust company is likely to get into insurance sales is, as I said, really primarily up to the provincial regulation. The federal proposed regime would not stand in the way of its doing so.

**Mr. Johnston:** Nor brokerage.

**Mr. Sargent:** Nor brokerage. But I think in brokerage it is even, in some sense, more clearly a provincial decision. So one has to make one's own guess as to how likely the provinces are to change. In most provinces it would, I believe, require a change in the provincial regime before they could get into the brokerage function or the general insurance sales function.

**Mr. Johnston:** Now, you talk of these Chinese walls but, in all likelihood, would it not be the case that in a small community a new organization with this kind of capacity would be likely to draw the lion's share of the deposits, because of the wide range of services that could be offered? I think you, Mr. Chairman, were talking about, if you like, almost the cross-collateralization of services. And you spoke in terms of adding personnel to prevent that from happening.

It strikes me that is a Utopia which is very unlikely to exist, the so-called Chinese wall doctrine within that kind of organization. I just put the question to you: Are we not likely to see a lot of the big A branches shutting down? Some of them are not economical now, for example. What kind of contribution would that make to the competition, if you like, which you are trying to bring about by this proposal?

**Mr. Sargent:** My speculation, and it is no more than that, is that one would not likely see much shut down. This is a point made in the paper: We think there is an advantage in allowing

[Traduction]

aura une volonté de leur accorder les mêmes avantages en leur permettant de devenir assujettis à l'Annexe C et de se jumeler avec d'autres activités.

**M. Johnston:** D'accord.

Maintenant, il s'agit là du petit de l'Annexe A. Qu'advient-il des localités avec lesquelles nous sommes tous familiers? M. Riis a évoqué Kamloops, je pourrais parler d'autres petites localités au Québec et ailleurs où vous avez actuellement une succursale d'une grande banque de l'Annexe A. Dites-moi si j'ai raison où non en supposant qu'une petite succursale d'une grande banque de l'Annexe A pourrait fort bien se trouver en concurrence avec la succursale d'une compagnie de fiducie qui peut maintenant s'adonner à des activités de banque, d'assurance, d'immobilier et d'hypothèques dans cette petite communauté. Je suppose que c'est là un scénario probable avec ces nouvelles ouvertures et c'est le scénario que vous nous avez décrit il y a quelques moments d'ailleurs.

**M. Sargent:** Je crois que c'est assez peu probable. Il me semble réellement possible que les activités de prêts commerciaux des compagnies de fiducie prennent de l'ampleur et qu'il y ait donc davantage de concurrence en ce domaine. Quant à savoir si la compagnie de fiducie va se lancer dans la vente de polices d'assurance, comme je l'ai déjà dit, c'est surtout du ressort de la réglementation provinciale. Le régime fédéral proposé n'incite pas à aller dans cette direction.

**M. Johnston:** Pas plus qu'à faire du courtage?

**M. Sargent:** Pas plus que du courtage. Je crois même que dans le cas du courtage, cela relève encore plus d'une décision provinciale. Chacun peut donc faire ses propres hypothèses sur la façon dont les provinces vont réagir. Je crois, pour moi, que dans la plupart des provinces il faudrait commencer par modifier les régimes provinciaux avant que ces compagnies ne puissent s'adonner à des activités de courtage ou de vente d'assurance générale.

**M. Johnston:** Vous évoquez maintenant ces cloisonnements. N'est-il toutefois pas probable que, dans le cas de l'apparition d'une nouvelle organisation offrant cette gamme de services dans une petite localité, elle ait de bonnes chances de drainer la part du lion des dépôts de cette localité étant donné la vaste gamme de services offerts? Je crois que nous parlons ici, monsieur le président, de ce que nous pourrions appeler le «garantissement» croisé des services. Vous nous parlez d'ajouter du personnel pour empêcher que cela ne se produise.

La doctrine de ce qu'on appelle le cloisonnement me semble être en cette matière une utopie à l'existence hautement improbable. Je vous pose simplement la question: n'est-il pas probable de voir un certain nombre de succursales des grandes banques de l'Annexe A fermer leurs portes? Celles qui ne sont pas rentables pour l'instant par exemple? Quel type d'apport cela fera-t-il à la concurrence puisque c'est elle que votre proposition vise?

**M. Sargent:** Je crois, et cela n'engage que moi, qu'il est peu probable qu'on assiste à beaucoup de fermetures. Le document s'arrête à cette question: nous croyons que le fait de permettre

## [Text]

the possibility of this combined package of services. Our own guess is that you will not have a wholesale conversion to a so-called financial supermarket which is doing everything; that people will, by and large, or for the most part, still continue to prefer to deal with the specialist in the particular area. However, one does not want to stand in the way of packages if they have some appeal for some customers. My own guess, and it is no more than that, is that you would not see a wholesale change.

Now, as you said, if you opened up commercial lending in a trust company, but then lost it because of the loss of a bank branch, you would not have a net-gaining competition in that area. I guess you would not have a net loss either; you would have just switched places. But more generally, our view is that you will not have a wholesale switch.

**Mr. Johnston:** Let me ask you this, and other people around the table may be able to answer this question. I know a lot of communities where there is only one branch, one bank, because they simply are not large enough to sustain two.

• 1450

Now, if you bring into the local trust company office, which may already be involved in many other kinds of transactions in that community, the ability to branch bank, that seems to me probably to create a situation where a lot of these branches will close or could close, perhaps should close. I just raise that question with you. Has that been looked at? Has there been any study done to determine what the impact will be on the current branch banking system which is so well established in many of these communities? I am not saying whether it is good or bad; I am just asking if this is not likely to be the case. You said we will just substitute one for the other, but then you basically bring in one operation which has a full range of financial functions, and you lose, if you like, the traditional banking branch that was in that community.

**Mr. Sargent:** I am afraid I really cannot add an awful lot to what I have said before. Our view is that, in general, there is unlikely to be a wholesale shift. As I suggested, as my colleague reminds me, one would not deny that there might in some cases be a switch of the sort you are talking about, which I guess would have led to, in some sense, relatively little net change in the competitiveness of that particular market.

**Mr. Johnston:** Mr. Chairman, this whole area, it seems to me, is something that should be examined, as it may affect small communities across the country and the jobs in those communities across the country. As I say, I am not here to make any judgments on it, but I certainly think it would be appropriate to have some idea of what might happen. It seems

## [Translation]

d'offrir des ensembles de services combinés offre des avantages. Nous ne croyons pas que nous assisterons à une conversion générale à ce qu'on appelle les supermarchés financiers assurant tous les services. Les gens préféreront de beaucoup continuer à traiter avec des spécialistes dans chaque domaine. Toutefois, on ne s'opposera pas aux ensembles de services combinés s'ils attirent certains clients. À mon avis, et cela n'engage que moi, on n'assistera pas à de grands bouleversements.

Maintenant, comme vous l'avez fait remarquer, si en élargissant l'accès aux prêts commerciaux aux compagnies de fiducie on devait provoquer la disparition de certaines succursales bancaires, nous n'aurions bien sûr pas un gain net de concurrence dans ce domaine. Je ne crois pas non plus que nous aurions une perte nette d'ailleurs, mais plutôt un déplacement des affaires d'une organisation à une autre. Nous croyons, pour l'essentiel, qu'il n'y aura pas de déplacement généralisé de cette nature.

**M. Johnston:** Permettez-moi de vous poser une question, à laquelle d'autres personnes autour de cette table peuvent peut-être répondre. Il y'a un grand nombre de petites localités dans lesquelles il n'y a qu'une succursale d'une banque tout simplement parce que cette localité est trop petite pour justifier la présence de deux succursales ou de deux banques.

Il me semble que si on autorise ces compagnies de fiducie à ouvrir des bureaux alors qu'elles sont probablement déjà impliquées dans d'autres types de transaction dans cette communauté, on va sans doute créer une situation dans laquelle bon nombre de ces succursales bancaires fermeront, ou pourraient fermer, ou peut-être devraient fermer. Je vous pose la question. A-t-on étudié cette éventualité? A-t-on fait des études pour déterminer les conséquences de cette ouverture sur le réseau des succursales bancaires qui est déjà si bien implanté dans bon nombre de ces petites localités? Je ne dis pas que ce soit là un bien ou un mal. Je me demande simplement si c'est ce qui pourrait se produire. Vous venez de nous dire qu'il y aurait alors simplement une substitution d'entreprises, mais en réalité on permet d'un côté l'implantation d'une entreprise offrant à un seul endroit toute la gamme des services financiers et de l'autre on perd la succursale bancaire à laquelle on était habitué.

**M. Sargent:** J'ai bien peur de ne pas pouvoir vous en dire beaucoup plus sur cette question que ce que je vous ai déjà dit. Nous sommes d'avis que, en général, il n'y aura pas de substitution généralisée d'entreprises. Mon collègue me rappelle ce que je vous ai déjà répondu: On ne peut pas nier que, dans certains cas, il y aura des substitutions du genre que vous envisagez, et elles auront probablement peu d'effets nets sur la concurrence dans ce marché donné.

**M. Johnston:** Monsieur le président, il me semble que c'est là une question sur laquelle il faudrait se pencher plus en détail puisqu'elle pourrait affecter des petites localités à travers tout le pays, ainsi que les emplois dans ces localités. Comme je vous l'ai déjà dit, je ne porte pas ici de jugement, mais je crois qu'il serait à propos d'avoir une idée plus claire de ce qui pourrait se



[Texte]

to me there is a real possibility of some of the trust companies—it would be in their interest to do it, and I am not criticizing them for doing it—taking on these additional functions without adding personnel at all, if they can. In these small one-branch communities—and I sit here frankly in ignorance of the national numbers, as to how many there are, but I know of a number myself, and there must be a lot—that could have a considerable impact.

**Mr. Sargent:** There are just two further points I could make. The first is that I guess one would have to know what the chief activity of the bank was, and if it was mainly deposit taking, then I think it would be perhaps not too affected by increased competition in the commercial lending area. The second point is that, really, we depend on hearing from the institutions concerned as to their own analysis of their reaction, and we have not yet heard of that threat from the banks, or threat or concern of wholesale withdrawal. But we have not finished hearing from them, no doubt.

The only other point I could make—and it admittedly complicates the bank's decision-making—is that the regime for the banks is not being changed now, but the possibility is held open of change in 1990. So I think it is unlikely that they would pull out of very many places until they saw what range of powers they were going to have after 1990.

**Mr. Johnston:** That raises another series of questions. You said you were going to set the tone for decades to come, you thought a moment ago. But what you are saying really is that in 1990 the position of the banks will be readdressed in the light of the changes you are recommending in the green paper.

**The Chairman:** The green paper says that.

**Mr. Johnston:** Yes, I realize that. But you are saying you are opening the door, then, to expanding those powers in the same way and to the same degree. That is very much in your thinking, I would take it.

**Mr. Sargent:** We are certainly not closing that door, and I would accept your qualification to my point about establishing a framework for decades to come. That process will be completed only with the review of the Bank Act in 1990.

**The Chairman:** Can we move along here? I have only a couple of more minutes. Mr. Wilson has not had a chance to ask a question.

• 1455

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Thank you, Mr. Chairman, and I apologize for my absence. If I am duplicating something, please cut me off.

I was very interested in Mr. Johnston's line. From the small town perspective in particular across Canada, are we not getting into a situation where the little guys, the independent brokers for example, are going to be squeezed out? Because you are going to have this one-stop shopping concept for all of these services right across Canada in fairly short order. If a

[Traduction]

passer dans cette perspective. Il me semble très possible que certaines compagnies de fiducie—ce serait leur intérêt et je ne les en critique pas—assument ces fonctions additionnelles sans nouveau personnel si elles le peuvent. Cela pourrait avoir des conséquences sérieuses dans toutes ces petites localités à une seule succursale; j'ignore franchement combien il peut y en avoir, mais sûrement beaucoup.

**M. Sargent:** Je peux faire simplement deux autres commentaires. Le premier est qu'il faudrait savoir quelle est l'activité principale de la banque dans cette localité. Si elle recueille surtout des dépôts, je crois qu'elle serait alors assez peu touchée par l'augmentation de la concurrence dans le secteur des prêts commerciaux. Le second est qu'il faudrait demander aux institutions concernées quelle analyse elles font de la situation et quelles sont leurs réactions. Pour l'instant, les banques n'ont pas manifesté de craintes de cette nature et ne se sont pas inquiétées de devoir faire face à des retraits massifs.

La seule autre remarque que je puisse faire, et cela complique bien évidemment la prise de décision de la banque, c'est que la réglementation régissant les banques n'est pas modifiée pour l'instant, mais qu'il est possible qu'elle le soit en 1990. Je crois qu'il est assez peu probable qu'elles se retirent dans ces conditions de beaucoup de localités avant de savoir les pouvoirs dont elles disposeront après 1990.

**M. Johnston:** Cela pose une autre série de questions. Vous nous avez dit il y a peu que vous vouliez donner le ton aux décennies à venir. Vous nous dites maintenant que la situation des banques sera à nouveau étudiée en 1990 à la lumière des modifications que vous recommandez dans le Livre vert.

**Le président:** C'est bien ce que dit le Livre vert.

**M. Johnston:** Oui, je sais. Mais vous nous dites que vous ouvrez la porte pour accorder les mêmes pouvoirs tant en nature qu'en niveau. Je vous ai bien compris?

**M. Sargent:** Nous ne voulons sûrement pas fermer la porte; j'accepte votre interprétation quand vous dites que nous voulons donner le ton aux décennies à venir. Ce processus ne sera toutefois complet qu'après la révision de la Loi sur les banques en 1990.

**Le président:** Pourrions-nous activer? Il ne reste que quelques minutes et M. Wilson n'a encore pu poser aucune question.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Merci, monsieur le président. Veuillez m'excuser d'avoir été absent et m'arrêter si je reprends ce qui a déjà été dit.

J'ai trouvé les propos de M. Johnston très intéressants. Dans le cas des petites municipalités du Canada en particulier, ne risque-t-on pas de voir les groupes moins puissants, par exemple les courtiers indépendants, se faire complètement écraser? Le fait est que cette formule de regroupement de tous les services va s'implanter dans tout le Canada en peu de

[Text]

person goes in to get a mortgage loan and they find they are steered for life insurance coverage around the corner of the desk and for fire insurance coverage around the other corner, what is there to allay the fears of all of these small independents, who after all are providing, I think, a valuable service across the country?

**Mr. Sargent:** I guess there are three points to be made in response. The first is that particularly in the insurance area, to which you are referring, as I mentioned, what the federal proposals do is create a possibility. That possibility can really only be realized subject to provincial regulation of qualifications for being an insurance broker. So it is, I think, primarily up to the provinces to determine that regime.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** But having said that, I think it is going on in the Province of Saskatchewan at the present time. It is happening already.

**The Chairman:** Secondly, you have to realize that there is nothing to prevent an insurance company from selling its product directly to its customers; it does not have to employ brokers. So a federally incorporated insurance company can sell insurance with its own employees to its own customers. They do not have to be licensed.

**Mr. Sargent:** It can do that now.

**The Chairman:** Sure. So if the insurance company was a sub of a mutual life insurance company that had branches right across the country, presumably it could sell general insurance.

**Mr. Sargent:** But the other two points . . .

**The Chairman:** It can already, so . . .

**Mr. Sargent:** Yes, I think that is important. In terms of the extent of change, they are already facing a good deal of competition.

We would stress that there will be effective prohibition of tied selling of insurance with the mortgage lending. And the final point is that I suppose the basic strength of these people is the service they provide and the benefit to the customer. Our own guess is that in most cases they are effective competitors and they will survive.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I think if I were one of the little guys I would be somewhat worried at this.

I have one other point, Mr. Chairman, if I may. It sort of has to do with confidence, I guess; I think this whole thing is about confidence. I think a lot of Canadians are a little bit worried about the financial system, and I guess that is why we are here. There have been breakdowns in some of the trust companies and at least one of the banks. It seems to me that a large part of the problem is the regulatory process, the fact that the Inspector General of Banks and the Superintendent of Insurance and so on have difficulty getting at problems until after the fact.

[Translation]

temps. Si la personne qui veut obtenir un prêt hypothécaire est incitée à prendre une assurance-vie et une assurance contre le feu par la même occasion, en quoi les courtiers indépendants qui, après tout fournissent de précieux services dans tout le pays, devraient-ils se sentir rassurés sur leur sort?

**M. Sargent:** Je pense qu'il y a trois points à souligner. Premièrement, dans le secteur particulier de l'assurance, comme je l'ai mentionné, les propositions fédérales ne font que créer une possibilité. Cette possibilité ne peut vraiment se réaliser que si les règlements provinciaux sur les conditions à remplir pour être courtier d'assurances le permettent. Donc, c'est avant tout aux provinces qu'il revient de déterminer le régime voulu.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Mais cela étant dit, je crois que c'est ce qui se passe actuellement en Saskatchewan. La situation en est déjà là.

**Le président:** Il faut comprendre que rien n'empêche une compagnie d'assurances de vendre son produit directement à ses clients, sans passer par les courtiers. Ainsi, une compagnie d'assurances constituée en corporation en vertu d'une loi fédérale peut faire vendre de l'assurance à ses clients par ses employés sans que ceux-ci aient de permis.

**M. Sargent:** C'est actuellement possible.

**Le président:** En effet. Par conséquent, s'il s'agit d'une filiale d'une compagnie mutuelle d'assurance-vie qui a des succursales dans tout le pays, je présume qu'elle pourrait vendre de l'assurance générale.

**M. Sargent:** Mais les deux autres points . . .

**Le président:** C'est déjà possible, alors . . .

**M. Sargent:** Oui, je crois que c'est important. Quant à l'ampleur des changements en cause, il faut dire que la concurrence est déjà assez serrée.

Nous ferions ressortir le fait que des mesures efficaces seront prises pour empêcher que l'octroi d'un prêt hypothécaire soit lié à la vente d'assurances. Enfin, j'imagine que la principale force des courtiers indépendants tient au service qu'ils fournissent et aux avantages que le client en retire. A notre avis, ils font une concurrence efficace et seront en mesure de survivre.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Je pense que si j'étais à leur place, j'aurais de quoi m'inquiéter.

J'aimerais aussi parler d'un autre point, monsieur le président, si vous permettez. J'aimerais parler de la confiance, car je crois que toute la question se ramène à cela. Beaucoup de Canadiens ne sont guère rassurés par le système financier; c'est d'ailleurs pourquoi nous sommes ici. Ils ont vu s'effondrer certaines sociétés de fiducie et au moins une banque. Selon moi, le problème dépend en grande partie du processus de réglementation et du fait que l'inspecteur général des banques, le Surintendant des assurances et autres autorités compétentes ont de la difficulté à s'attaquer aux problèmes avant qu'ils ne dégénèrent.



*[Texte]*

I am wondering if these regulatory offices ought not to be located where the action is. In other words, why would they not be centred in Toronto, with subs maybe in Montreal and Vancouver, rather than sitting here in Ottawa? Do you see any merit, for example, in moving the Inspector General of Banks to Toronto?

**Mr. Sargent:** You may want to pursue this with the Inspector General of Banks or the Superintendent of Insurance. I would point out that at the very least the Superintendent of Insurance already is decentralized, with offices in a number of locations across the country.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I would be curious to know, though, where the bulk of them are located. I suspect it is right here.

**Mr. Sargent:** I suspect you are correct.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** It seems to me it would be far better to have these guys where the action is and with an ear to the street so that they would likely hear what is going on a lot faster than perhaps they do at present. Do you see any merit to that?

**Mr. Sargent:** Again, I think they would be able to give you a more fully informed answer. My impression is that the problem has not been so much in hearing about things as in taking action, and there we do see some improvement as a result of the proposals in the paper.

**The Chairman:** Mr. Riis, you had a question?

**Mr. Riis:** One observation and one question, Mr. Chairman. Going back to the point Mr. Johnston raised, in the Kamloops area after the 1980 revision of the Bank Act there was a feeling that there would be more competition. But the reality was that the banks decided to rationalize their operations for understandable reasons.

• 1500

It seemed to me that they divided up the turf and said Royal would take this town and the Commerce would take that town and so on. We ended up essentially with one bank per community. When the foreign banks came in, we thought here was another opportunity for some competition. But so far none have showed up in this part of the world at least. What will likely happen now with these new proposals is that if a person has an opportunity for one-stop shopping the banks may well decide to let them carry the can and move right out. If the new organizations really live by the regulations and do not suggest that you take out insurance next door and so on, we might even see a decrease in services in some communities as a result. I will just leave that as an observation.

My question, however, goes back into the discussions earlier about regulations, increased supervision and so on. This

*[Traduction]*

Je me demande si ces bureaux de réglementation ne devraient pas se trouver là où la partie se joue réellement. Autrement dit, pourquoi n'auraient-ils pas leur siège à Toronto et des bureaux à Montréal et Vancouver, plutôt que d'être ancrés ici, à Ottawa? Trouvez-vous qu'il y aurait lieu, par exemple, que l'Inspecteur général des banques s'établisse à Toronto?

**M. Sargent:** Il faudrait peut-être en discuter avec l'inspecteur général des banques ou le Surintendant des assurances. Je vous ferais remarquer qu'à tout le moins la fonction de ce dernier est déjà décentralisée et qu'elle s'exerce dans un certain nombre de bureaux répartis dans tout le pays.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Je serais pourtant curieux de savoir où se trouve la grande partie de ces bureaux. Je présume que c'est précisément ici.

**M. Sargent:** Je crois que vous avez raison.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** A mon avis, il vaudrait beaucoup mieux que ces autorités se trouvent là où les choses se passent pour être à l'affût des événements; elles seraient alors sans doute renseignées beaucoup plus rapidement que ce n'est le cas actuellement. Y voyez-vous des avantages?

**M. Sargent:** Encore une fois, je crois que les personnes visées seraient mieux en mesure de vous donner une réponse éclairée. Personnellement, je trouve que le problème n'est pas tant de se tenir informé que d'intervenir, et c'est sur ce point que les propositions à l'étude représentent une certaine amélioration.

**Le président:** Monsieur Riis, aviez-vous une question?

**M. Riis:** Une observation et une question, monsieur le président. Pour revenir à la question évoquée par M. Johnston, dans la région de Kamloops, après la révision de 1980 de la Loi sur les banques, on avait l'impression qu'il y aurait davantage de concurrence. Mais la réalité était que les banques ont décidé de rationaliser leurs opérations pour des raisons bien compréhensibles.

Il m'a semblé qu'on a divisé le territoire et qu'on a dit: la Banque royale prendra telle ou telle ville et la Banque de commerce prendra telle ou telle autre et ainsi de suite. Au bout du compte, nous avions fondamentalement une banque par communauté. Lorsque les banques étrangères sont entrées dans le jeu, nous avions pensé qu'il y avait là une autre possibilité de concurrence. Mais, jusqu'ici, aucune n'a fait son apparition, du moins dans cette partie du monde. Ce qui arrivera sans doute maintenant, à la suite de ces nouvelles propositions, c'est que si une personne trouve l'occasion d'un «omnimarché», les banques peuvent fort bien décider de s'en aller et de les laisser payer les pots cassés. Si les nouvelles organisations observent les règlements au pied de la lettre et ne proposent pas que vous souscriviez de l'assurance chez le voisin, nous pourrions même assister à une diminution des services dans certaines communautés. Je vous fais part de cela à titre d'observation.

Ma question, toutefois, se rattache aux discussions qui ont eu lieu plus tôt au sujet des règlements, d'une surveillance

[Text]

implies increased enforcement of people who decide not to follow all of these regulations. Yet the report does not contain much discussion of penalties. What do you do with these institutions that decide to not go along with regulations and are caught out not obeying some of the new rules, if no clearly articulated penalties are included?

**Mr. Sargent:** There would have to be clearly articulated penalties in any legislation. Admittedly the discussion in the paper is rather general on the point. With respect to self-dealing, for example, it raises at least three levels of enforcement. The first is the level, found on pages 40 and 41 in the discussion paper, where the transactions could effectively be unwound, an increased power to do it more quickly, say.

The second, on page 33 of the technical supplement, refers to various sorts of financial penalties that might be levied in the event of self-dealing, to again take that as an example. One particular example—and this admittedly would be a mild case, presumably only applicable if in some sense the thing was done in good faith rather than something one was trying to penalize—would be to subtract it from capital and thus reduce the leverage of the corporation.

Admittedly the paper goes no further than this, but talks about criminal penalties as well. Those clearly would have to be spelled out in the legislation.

**Mr. de Jong:** Just before he finishes, I wonder if you would comment, sir, on Mr. Riis' observation that in some communities, when the major bank leaves, you have . . .

**The Chairman:** I do not think there is any point in pursuing it; that is all speculation. I mean, Mr. Johnston was through it and Mr. Wilson was through it. Can you add anything further? I mean, it is speculation, surely.

**Mr. de Jong:** Yes. What are the chances and the possibilities in fact of reduced services?

**The Chairman:** Well of course there is a possibility of that. There is a possibility of green cheese in the moon. Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Well, Mr. Chairman, I have a little green cheese to chase, too. I wanted to ask . . . I think there is another scenario there, too. Looking ahead and the framework is 10 or 20 years, the word that keeps coming out so often is competition. I guess I have some real doubts about it. I guess the Canadian banking system is branched on a two-to-one basis with the U.S., as I recall; we have almost twice as many branches as there are in the United States, something of that order. If I were a banker with one of the large banks—I am just giving you a scenario now—I would in a way welcome this legislation. Then come 1990 or 1991, whenever we look at the Bank Act again, to get back to the level playing field as it is called, because the other institutions were let into certain types of banking, we would want into the other.

[Translation]

accrue, etc. Cela implique une mise en oeuvre plus serrée à l'égard des gens qui décident de ne pas suivre tous ces règlements. Pourtant, le rapport n'examine pas beaucoup la question des sanctions. Que faites-vous dans le cas des institutions qui décident de ne pas observer les règlements et que l'on prend à ne pas se conformer à certaines des nouvelles règles, si des sanctions précises ne sont pas clairement énoncées?

**M. Sargent:** Il faudrait pourtant qu'elles le soient dans tout texte législatif. L'examen que renferme le document est plutôt général sur ce point. En ce qui concerne les transactions intéressées, par exemple, il est question d'au moins trois niveaux d'application. Le premier est indiqué aux pages 40 et 41 du document de travail, lorsque les transactions pourraient effectivement se dérouler, que cela puisse par exemple se faire plus rapidement.

Le deuxième, à la page 33 du supplément technique, a trait à divers genres de sanctions financières qui pourraient être imposées en cas de transactions intéressées. Un exemple particulier—et cela serait, il faut l'avouer, un cas bénin, qui existerait seulement, présume-t-on, si la chose était faite de bonne foi au lieu d'être un objet éventuel de sanctions—serait d'effectuer une soustraction du capital et de réduire ainsi l'influence de la société.

Le document ne va pas plus loin, mais il parle en outre de sanctions pénales. Ces dernières devraient être clairement énoncées dans le texte législatif.

**M. de Jong:** Avant qu'il finisse, je me demande si vous pourriez commenter l'observation de M. Riis selon laquelle, dans certaines communautés, quand la grande banque s'en va, vous avez . . .

**Le président:** Je ne pense pas qu'il soit utile de poursuivre cet aspect de la question; c'est là entièrement affaire de spéculation. M. Johnston y a accordé toute son attention, et M. Wilson a fait de même. Avez-vous autre chose à ajouter?

**M. de Jong:** Oui. Quelles sont les chances et les possibilités, en fait, de services réduits?

**Le président:** Oui, évidemment il y a possibilité que l'on prenne des vessies pour des lanternes. Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Monsieur le président, je dois également donner la chance à certaines illusions. Je crois qu'il y a aussi un autre scénario. Si l'on regarde vers l'avenir et si l'on envisage une période de dix ou vingt ans, le mot qui revient le plus souvent est celui de concurrence. J'ai de véritables doutes à ce sujet. Je crois que le système bancaire canadien, par rapport au système américain, compte environ deux fois plus de succursales. Si j'étais banquier de l'une des grandes banques—je vous présente maintenant un scénario—je verrais d'un bon oeil cette mesure législative. Quand viendra l'année 1990 ou 1991, lorsque nous examinerons de nouveau la Loi sur les banques, pour revenir au terrain de jeu un comme on l'appelle, parce que certaines institutions auraient eu accès à certains genres d'opérations bancaires, nous voudrions que les autres y aient aussi accès.



[Texte]

Then bank branches are strategically placed. There are between 6,000 and 7,000 bank branches in Canada, as I recall. So what competition is going to prevail ultimately if in hundreds and hundreds of small towns there becomes one shopping centre for deposits, for loans, for casualty insurance or life insurance? Has that scenario been thought through before this background paper . . . in terms of real competition?

• 1505

**Mr. Sargent:** I think the paper stresses that the view we would take about competition is competition in particular markets. So the question then is do you have fewer or more potential sources of deposit taking, insurance brokerage, etc.?

**Mr. Attewell:** My question is, as you will appreciate, directed to these hundreds and hundreds of small towns.

**Mr. Sargent:** Right.

**Mr. Attewell:** Obviously in cities there will be lots of locations.

**Mr. Sargent:** I do not know how much I can rely on the chairman's stress . . .

**The Chairman:** It seems to me that it is speculation . . . It seems absolutely ridiculous to ask questions of the Department of Finance as to what they speculate might be the number of branches banks would have 10 or 20 years down the road. My goodness, fellows . . .

**Mr. Attewell:** That was not the question, Mr. Chairman. I was probing the question of competitiveness.

**The Chairman:** Yes. Go ahead.

**Mr. Riis:** We are trying to identify, with the help of our witnesses, some difficulties that are associated with the proposals in the green paper. It seems to me this is simply an area that we are flagging as a potential problem and it needs some examination. I do not think it is as silly . . .

**The Chairman:** I just do not think it is possible . . .

**Mr. Riis:** I do not like . . .

**The Chairman:** I submit to you, it is not possible for the witnesses to answer those questions.

**Mr. Riis:** Then if it is not . . .

**The Chairman:** We have already used up all the time.

**Mr. de Jong:** Mr. Chairman, on a point of order, surely we are not here to argue with the chairman. Now, would the chairman please hear the point of order . . .

**The Chairman:** I am going to hear the point of order after five minutes. We are now adjourning for five minutes. We will start with a new witness, Mr. Dey, in five minutes. Then we can have a point of order.

**Mr. de Jong:** Really, I think it is about time we discussed the role of the chairman.

[Traduction]

Les succursales bancaires sont stratégiquement placées. Si je me rappelle bien, il y a entre 6,000 et 7,000 succursales bancaires au Canada. Ainsi, quelle concurrence y aura-t-il à la fin si dans des centaines et des centaines de petites villes les gens peuvent s'adresser à un même comptoir pour les dépôts, les prêts, l'assurance risques divers ou l'assurance-vie? Ce scénario a-t-il été étudié avant de rédiger ce document d'information? Je parle de concurrence réelle.

**M. Sargent:** Je pense que le document en question mentionne que notre opinion à l'égard de la concurrence serait la concurrence sur des marchés bien précis. Il s'agit de savoir si vous avez moins ou plus de sources éventuelles pour accepter des dépôts, contracter des assurances, etc.

**M. Attewell:** Ma question, comme vous vous en rendez compte, s'adresse à ces centaines et centaines de petites villes.

**M. Sargent:** C'est vrai.

**M. Attewell:** Il est évident qu'il y aura beaucoup de comptoirs dans les villes.

**M. Sargent:** Je ne sais pas jusqu'à quel point je peux me fier aux propos du président . . .

**Le président:** D'après moi, il s'agit là de spéculation. Il me semble tout à fait ridicule de demander aux responsables du ministère des Finances de prévoir le nombre de succursales que les banques auront dans 10 ou 20 ans. Miséricorde, messieurs . . .

**M. Attewell:** Là n'était pas la question, monsieur le président. J'ai soulevé la question de la concurrence.

**Le président:** Bien sûr. Continuez.

**M. Riis:** Nous tentons de déterminer, avec l'aide de nos témoins, certaines des difficultés que soulèvent les propositions figurant dans le Livre vert. Il me semble qu'il s'agit simplement d'un domaine que nous signalons comme un problème éventuel et qu'il faut s'y arrêter. Je ne pense pas que ce soit aussi stupide . . .

**Le président:** Je ne pense vraiment pas qu'il soit possible . . .

**M. Riis:** Je n'aime pas . . .

**Le président:** Je vous présente la chose, il est impossible pour les témoins de répondre à ces questions.

**M. Riis:** Alors s'il n'est pas . . .

**Le président:** Votre temps est écoulé.

**M. de Jong:** Monsieur le président, objection, nous ne sommes pas ici pour discuter avec le président. Aurait-il l'obligeance d'écouter mon objection . . .

**Le président:** Je l'écouterai dans cinq minutes car nous ajournons pour cinq minutes. Nous reprendrons avec un nouveau témoin, M. Dey. Nous entendrons alors votre rappel au Règlement.

**M. de Jong:** Je crois qu'il est grand temps que nous discutons du rôle du président.

[Text]

**The Chairman:** All right. The meeting will readjourn in five minutes.

• 1508

• 1513

**The Chairman:** Before we adjourned, I was in the process of receiving a point of order.

**Mr. Riis:** On a point of order, Mr. Chairman. There are two points I want to make. First, I think within some limitations it would be appropriate for the Chair to leave it to the witnesses to determine whether they are able to respond to the questions put to them, as opposed to someone like yourself making that decision on their behalf.

**The Chairman:** I agree with you, Mr. Riis.

**Mr. Riis:** May I just finish, Mr. Chairman?

**The Chairman:** Okay, yes.

**Mr. Riis:** Secondly, Mr. Chairman, we appreciate the work you do as our chairman, an excellent job. We would appreciate it if you would continue to carry out that excellent job by withholding some of your comments until the end, in the true spirit of a chairman, and allow the members of the committee to voice their views and concerns. As an able chairman, you could then summarize and sum up at the appropriate time, at the end of the session. It is a point of order as to the role of the Chair.

**The Chairman:** All right. The point is acknowledged. Is there any debate? I would like to proceed with the witnesses, if that is possible.

• 1515

May I suggest to you that we are going to have every conceivable financial institution in this country before this committee, and those who are capable of answering speculative questions will certainly all be here. But it would seem to me that to get anything of a speculative nature out of officials of a department of government is pretty much beyond their competence.

With that, can we proceed with our next witness, who is Mr. Peter Dey, formerly of the Ontario Securities Commission. With Mr. Dey is Mr. Frank Allen. Welcome.

**Mr. Peter Dey (Individual Presentation):** Thank you, Mr. Chairman. It is an honour for me and my partner, Frank Allen, to appear before this committee. We believe the initiatives of the federal government are vital to the debate on the organization of the Canadian financial system, and we are therefore grateful for this opportunity to appear before the committee and to participate in your study of the federal proposals.

We are both partners of the Toronto law firm of Osler, Hoskin & Harcourt, and our practices include the financial services area. I should comment that my description of my

[Translation]

**Le président:** D'accord. La réunion reprendra dans cinq minutes.

**Le président:** Avant d'ajourner, nous avons eu un rappel au Règlement.

**M. Riis:** En effet, monsieur le président. J'aimerais soulever deux points. Premièrement, je pense que, dans certaines limites, il serait approprié que le président laisse les témoins déterminer s'ils sont en mesure de répondre aux questions qui leur sont posées et que personne d'autre ne prenne cette décision en leur nom.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous, monsieur Riis.

**M. Riis:** Puis-je terminer, monsieur le président?

**Le président:** Oui, bien sûr.

**M. Riis:** Deuxièmement, monsieur le président, nous apprécions le travail que vous faites en tant que président, un travail d'ailleurs excellent. Nous vous serions reconnaissants néanmoins d'attendre la fin pour faire certains commentaires. C'est le rôle du président, et cela permet aux membres du comité d'exprimer leurs opinions et leurs préoccupations. Comme vous êtes un président compétent, vous pourriez résumer et conclure au moment opportun, c'est-à-dire à la fin de la séance. C'est, d'après le règlement, le rôle du président.

**Le président:** D'accord. Je prends bonne note de vos commentaires. Y aura-t-il discussion? J'aimerais maintenant entendre les témoins, si c'est possible.

Permettez-moi de vous faire remarquer que tous les types d'institutions financières qui existent dans le pays vont comparaître devant le Comité, et que toutes celles qui sont en mesure de répondre à des questions de nature spéculative seront certainement présentes. Mais chercher à obtenir des renseignements d'ordre spéculatif auprès des fonctionnaires d'un ministère fédéral quelconque, me semble déplacé.

Pouvons-nous donner la parole à notre prochain témoin, M. Peter Dey qui était autrefois à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario? M. Dey est accompagné de M. Frank Allen. Soyez les bienvenus.

**M. Peter Dey (présentation individuelle):** Merci, monsieur le président. C'est un honneur pour moi et mon associé, M. Frank Allen, de comparaître devant le Comité. Nous pensons que les initiatives du gouvernement fédéral sont d'une importance capitale pour le débat amorcé sur l'organisation du système financier canadien; nous sommes donc très heureux d'être ici et de participer à l'étude des propositions du gouvernement fédéral.

Nous sommes tous deux associés du bureau d'avocats Osler, Hoskin et Harcourt de Toronto et une partie de nos activités s'inscrivent dans le domaine des services financiers. Je décrirai



*[Texte]*

practice is slightly more wishful, in that I have just recently returned to the private practice of law, having spent 1983, 1984, and the first couple of months of this year as Chairman of the Ontario Securities Commission.

The Ontario Securities Commission has been one of the public-sector participants in the debate on the shape of our financial system, and I thought I would take advantage of this opportunity to discuss with you some of the impressions I gained about the position of the securities industry within our financial system while I was at the commission and how these impressions may be affected by the green paper.

After my opening statement, both Frank and I would be pleased to answer any questions committee members may have.

The green paper addresses directly the so-called four-pillar organization of the Canadian financial system and would permit the integration of the ownership of companies engaged in the activities of each of the four pillars. The proposed integration is subject to one important caveat, and that is that the policies concerning the ownership of securities dealers should be determined by the provinces. I support the federal government's recognition of provincial responsibility in this area. However, I would like to identify two sets of circumstances, if either of which exists the government should reconsider its position on this issue.

The first circumstance would arise if the provincial policies concerning ownership of securities firms become so different from province to province or region to region that it becomes impractical for Canadian issuers to participate in national securities transactions because of this disparity. For example, it might become increasingly difficult for a particular firm to lead-manage in underwriting, or it might become increasingly impractical for managers of an underwriter to constitute a banking group.

On this question I hasten to assure the committee that my experience as a securities administrator in Canada—and it continues to be my impression—is that Canadian securities administrators do recognize that they must give priority to the policies of their government as they impact upon the capital markets in their provinces. But it is also my impression that the administrators give almost as high priority to implementing these policies in such a manner as to make them compatible with the policies in other jurisdictions so that the securities regulatory framework in Canada does support a national market. This is an ongoing challenge for securities administrators in Canada, and I believe it is a challenge which has been met in developing a securities regulatory framework for regulating such major transactions as public offerings of securities and take-over bids.

However, with the increasing importance of the debate on who should own securities firms, this is an area that Canadian securities administrators are going to have to address continually. For example, the Ontario Securities Commission has recommended in a February 1985 report the admission of a limited number of foreign dealers, subject to capital restrictions. These Ontario capital restrictions may have implications

*[Traduction]*

la pratique du droit en des termes un peu plus optimistes car je viens de reprendre l'exercice privé du droit, après avoir passé les années 1983 et 1984 et les 2 premiers mois de cette année à la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario, à titre de président.

La Commission des valeurs mobilières de l'Ontario est l'un des participants du secteur privé au débat engagé sur la structure de notre système financier, et j'ai pensé saisir cette occasion pour vous exposer certaines impressions, acquises lorsque j'étais à la Commission, sur l'industrie des valeurs mobilières dans notre système financier, et en quoi le Livre vert pourrait changer ces impressions.

Après ma déclaration préliminaire, Frank et moi-même serons très heureux de répondre aux questions des membres du Comité.

Le Livre vert traite directement des fameux 4 piliers du système financier canadien, et il permettrait l'intégration de la propriété des entreprises dont les activités relèvent de chacun des 4 piliers. L'intégration proposée est sujette à une importante mise en garde, à savoir que les politiques relatives à la propriété des sociétés de courtage en valeurs mobilières devraient être déterminées par les provinces. Je suis d'accord avec le gouvernement fédéral qui pense que cette responsabilité relève des provinces. Toutefois, j'aimerais souligner deux types de situations qui le cas échéant, devrait porter le gouvernement à revoir sa position sur la question.

La première se présenterait si les politiques provinciales touchant la propriété des sociétés de courtage en valeurs mobilières variaient tellement d'une province ou d'une région à une autre qu'il deviendrait impossible pour les émetteurs canadiens de participer aux transactions nationales. Par exemple, il risquerait de devenir de plus en plus difficile pour une société donnée de mener, diriger des activités de souscription à forfait, ou impossible pour les gestionnaires de souscripteurs à forfait de constituer un consortium bancaire.

A ce propos, je m'empresse d'assurer le Comité que d'après mon expérience à titre d'administrateur de valeurs mobilières au Canada, les administrateurs canadiens reconnaissent qu'ils doivent accorder la priorité aux politiques du gouvernement dont ils relèvent et qui influent sur les marchés financiers de leurs provinces respectives, et je reste encore sur cette impression. Mais je crois aussi qu'ils s'efforcent également d'appliquer ces politiques de façon à ce qu'elles soient compatibles avec les politiques d'autres sphères de compétence. Ainsi, le cadre de réglementation des valeurs mobilières au Canada est favorable à un marché national. C'est un défi permanent pour les administrateurs au Canada, et je pense qu'il a effectivement été relevé par la mise en place d'un système réglementaire pour les importantes transactions comme les offres de titres au public et les offres publiques d'achat.

Toutefois, vu l'importance croissante que prend le débat sur la propriété des sociétés de courtage en valeurs mobilières, c'est là une question à l'égard de laquelle les administrateurs devront rester attentifs. Par exemple, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario a recommandé, dans un rapport qu'elle a présenté en février dernier, l'admission d'un nombre limité de courtiers étrangers, sujets à des restrictions en

*[Text]*

for the extent of the business carried on by foreign dealers in other provinces. Ontario will have to reach some understanding with the other provinces in establishing these capital limitations so that a foreign dealer wishing to carry on business in more than one province will not have its business in a province outside Ontario limited by Ontario restrictions.

• 1520

The second circumstance in which the federal government should reconsider its recognition of provincial responsibility in this area of securities regulation and who should own security firms would arise if the federal government feels that provincial policies do not reflect the needs of Canadian users of the capital markets. For example, the regulatory framework applicable to Canada's capital markets must recognize the increasing involvement of Canadian issuers and investors in markets outside Canada. This involvement must be facilitated by our regulatory framework without at the same time losing the substantially Canadian nature of our capital market intermediation system. This development was referred to by the current chairman of the OSC in a speech where he referred to the erosion of national boundaries and national restraints on financing and the increasing internationalization of our capital markets.

I referred to the 1985 report of the OSC. This report proposes one model to recognize the internationalization of capital markets. The destiny of this model is in the hands of the Ontario government. Ontario must recognize the leadership it should provide in this area of structuring the financial framework surrounding our capital markets, because of the dominance of Ontario-based capital markets in our national market system.

Not only must the Ontario government revise its policies to address the internationalization question, but it is my belief that the government must act on an urgent basis. A void in policy in this area would constitute a strong motivation for the federal government to reconsider its hands-off approach to the question of ownership of investment dealers.

I should also add that the federal government should be satisfied that the ownership policies of the major provinces are such that the needs of Canadian issuers and investors to finance and to invest in markets outside Canada are still satisfied. The federal government, because of its more comprehensive involvement in international affairs, generally has a different perspective on the international implications of particular securities regulatory initiatives. The federal government should ensure that the ownership policies are consistent with its international involvements.

I would like now to turn to the general question of the organization of our financial system on a segregated basis. While I was at the commission I encountered the issue on a

*[Translation]*

matière de capital. Ces restrictions ontariennes pourraient avoir des répercussions sur le volume d'activités menées par des courtiers étrangers dans d'autres provinces. L'Ontario devra s'entendre avec les autres provinces de façon à ce que les activités d'un courtier étranger qui désire oeuvrer dans plus d'une province ne soient pas assujetties aux restrictions de l'Ontario, dans une autre province.

Une deuxième situation devrait inciter le gouvernement fédéral à réexaminer le bien-fondé de la responsabilité provinciale en matière de réglementation visant les valeurs mobilières ou à déterminer qui pourrait posséder une entreprise de courtage: cette situation se produirait si le gouvernement fédéral estimait que les politiques provinciales ne tiennent pas compte des besoins des utilisateurs canadiens des marchés financiers. Par exemple, le cadre de la réglementation applicable aux marchés financiers au Canada doit tenir compte de la participation croissante des émetteurs et des investisseurs dans les marchés financiers étrangers. Cette participation doit être encouragée par notre cadre de réglementation sans toutefois que le caractère essentiellement canadien de notre système de médiation relatif au marché financier soit altéré. Cette situation a fait l'objet d'une allocution de l'actuel président de l'OSC, dans laquelle il abordait la question de la disparition progressive des frontières nationales, des contraintes nationales au financement et de l'internationalisation croissante de nos marchés financiers.

J'ai mentionné le rapport de 1985 de l'OSC. Ce rapport propose un modèle pour tenir compte de l'internationalisation des marchés financiers. L'avenir de ce modèle est dans les mains du gouvernement de l'Ontario. Cette province doit tenir compte du rôle déterminant qu'elle doit jouer pour structurer le cadre afférent à nos marchés financiers, étant donné la prédominance des marchés financiers de l'Ontario dans notre système national de marché.

Le gouvernement de l'Ontario doit non seulement réviser ses politiques afin d'aborder la question de l'internationalisation, mais également, selon moi, agir rapidement. Faute de mesures dans ce domaine, le gouvernement fédéral sera porté à remettre en question son non-interventionnisme en ce qui a trait à la propriété des entreprises de courtage.

Je tiens également à ajouter que le gouvernement fédéral devrait s'estimer satisfait du fait que les mesures prises par les principales provinces en matière de propriété sont telles qu'on a répondu aux besoins des émetteurs et des investisseurs canadiens en matière de financement et d'investissement dans les marchés étrangers. Le gouvernement fédéral, en raison de sa plus grande participation dans les affaires internationales, a généralement une optique différente des répercussions internationales de certaines mesures de réglementation visant les valeurs mobilières. Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que les politiques en matière de propriété soient compatibles avec ses engagements internationaux.

J'aimerais maintenant aborder séparément la question d'ordre général concernant l'organisation de notre système financier. Lors de ma présence à la commission, cette question



## [Texte]

number of occasions, but the two most important instances were, first, the commission's response to the concerns of the securities industry about the Toronto-Dominion Bank's Greenline Investor Service and, second, the commission's response to one security dealer's restructuring to avoid ownership restrictions on non-residents and financial institutions. This restructuring raised the general question of who should be able to own a securities firm.

You may recall that the Greenline Investor Service is offered by the T-D Bank and is a service pursuant to which the bank provides access for its customers to discount brokerage. This service raised for the commission a number of questions, including how far the commission's mandate should extend in determining who should participate in the capital markets and, more specifically, to what extent chartered banks should be involved in securities brokerage.

To answer the broader question of the involvement of financial institutions in the capital markets, and the more specific question of whether financial institutions should be able to provide access to discount brokerage, the commission defined that function of the securities industry which it believed should be exclusive to the securities industry. In the Greenline context, the commission concluded that the so-called new issue business or underwriting business is the function performed by the securities industry which should be exclusive to that industry.

Essential to and supportive of the new issue business is full-service brokerage, and the commission concluded that it should extend its regulatory net of protection around both the underwriting business and the full-service brokerage business.

When I am talking about the securities industry I should make clear that I am talking about the industry as it is currently constituted, and that is essentially an industry that is owned and driven by its operators, by its employees.

In its report on the Greenline Investor Service, the commission concluded that other financial institutions could not perform the new issue business as effectively as investment dealers and brokers and that other institutions would encounter conflicts of interest that would be difficult to resolve internally, conflicts which could create impressions that could have adverse consequences for the efficiency of the capital markets.

• 1525

The commission was also concerned that involving financial institutions in the new issue business could reduce the choices of sources of capital available to issuers in Canada and could result in increased concentration of power in the hands of these institutions. Although the commission recognized that other government bodies might well revise the four-pillar organization of the financial system, it is clear from the commission's experience that it believes the regulatory framework for our capital markets should not contemplate a trend towards a universal banking system, but rather should support a

## [Traduction]

a été soulevée à plusieurs reprises. Les deux plus importants problèmes portés à mon attention concernent d'une part la réponse donnée par la commission aux préoccupations des entreprises de courtage concernant le *Greenline Investor Service* de la banque Toronto-Dominion et, d'autre part, sa réponse donnée quant à la restructuration d'une entreprise de courtage afin d'éviter des restrictions visant les non-résidents et les institutions financières en matière de propriété. Cette restructuration a soulevé la question d'ordre général de la propriété d'une entreprise de courtage.

Vous vous rappellerez sans doute que le *Greenline Investor Service* est offert par la banque TD et que ce service permet aux clients de la banque de bénéficier d'un courtage à escompte. L'existence de ce service a amené la commission à se poser un certain nombre de questions, notamment sur les limites auxquelles elle devrait porter le mandat en vertu duquel elle détermine qui devrait participer aux marchés financiers et, plus précisément, sur l'étendue de la participation des banques à charte au courtage des valeurs mobilières.

Pour aborder la question générale de la participation des institutions financières aux marchés financiers et répondre à la question précise de savoir si l'on devrait autoriser celles-ci à offrir un courtage à escompte, la commission a défini cette fonction comme devant être l'apanage exclusif des entreprises de courtage. En ce qui concerne le *Greenline Service*, la commission a conclu que les émissions dites nouvelles et les opérations de souscription sont des fonctions exercées par les entreprises de courtage qui devraient demeurer l'apanage exclusif de celles-ci.

Un service de courtage complet est essentiel aux émissions nouvelles. La commission a conclu que la protection réglementaire qu'elle offre devrait s'étendre aux opérations de souscription et aux services de courtage complets.

Lorsque je parle des entreprises de courtage, je devrais préciser qu'il s'agit des entreprises telles qu'elles existent actuellement, c'est-à-dire essentiellement détenues et dirigées par leurs exploitants et leurs employés.

Dans son rapport sur le *Greenline Investor Service*, la commission a conclu que les autres institutions financières ne pourraient pas s'occuper des nouvelles émissions aussi efficacement que les courtiers en valeurs mobilières et qu'elles feraient face à des conflits d'intérêts qui pourraient difficilement trouver une solution interne et créeraient un climat qui aurait des conséquences néfastes sur l'efficacité des marchés de capitaux.

La commission craignait également que la participation des institutions financières aux nouvelles émissions de valeurs mobilières ne puisse réduire l'éventail des sources de capitaux offertes aux émetteurs au Canada et renforcer le pouvoir de ces institutions. Même si la commission reconnaît que d'autres organismes gouvernementaux peuvent très bien décider de modifier la structure des 4 piliers du système financier, il est évident, à la lumière de son expérience passée, que la commission croit que la structure réglementaire de nos marchés de capitaux ne devrait pas être orientée vers l'adoption d'un

## [Text]

securities industry that is segregated from the other principle components of our financial system.

My comments are not directed to the banking, trust and insurance industries but rather specifically to the securities industry. However, one of the exercises that the commission found useful was analysing the contribution of the securities industry to the financial system in this country, and identifying those functions the securities industry performs which should be exclusive to that industry. It was an exercise that we always thought would be useful to perform with respect to the other principal participants in the financial system.

This is not to say that the ownership restrictions, which in effect are designed to preclude or designed to support a segregated securities industry, should be so strict as to preclude competitive markets. This was the concern that was addressed in the February 1985 report published by the commission concerning entry into the securities industry and investment in the securities industry. It concluded that the ownership restrictions applicable to non-residents and to financial institutions seeking to invest in and enter the securities industry were unnecessarily restrictive in the achievement of the two public policies of, number one, a substantially Canadian securities industry and, number two, a securities industry that fit within the segregated or four-pillar organization of the financial system.

Again, the commission in this report recognized that the four-pillar issue was being canvassed by other governmental bodies, such as the hearings of this committee and the Ontario Task Force on Financial Institutions, and therefore recognized that its model for maintaining an independent securities industry might have to be revised. However, it is clear that the commission supports the securities industry that is owned and driven by its employees because of its belief that an industry so owned will produce more efficient capital markets for Canada. When an owner of a securities firm has to commit his capital in making an underwriting decision, it was our impression that this decision would be a better decision than the decision made by an employee of a major financial conglomerate who has a vast pool of capital available to him. We will have better products and better markets if the industry is owner-operated.

I have a final comment on the process for reforming our financial system. Obviously this task will require a uniquely Canadian process because of the number of jurisdictions involved. However, I can tell you that one of the motivations for the securities commission to get involved in the question of who should be able to enter into the securities industry and who should be able to own a securities industry was that the Ontario Securities Commission was positioned to muster evidence and reach conclusions on a fairly efficient basis. The commission believed that was important because of the rapid pace at which change is taking place within the financial

## [Translation]

système bancaire universel, mais plutôt préserver la séparation entre l'industrie des valeurs mobilières et les autres principales composantes de notre système financier.

Mon propos ne vise pas les institutions bancaires et fiduciaires ni le secteur de l'assurance, mais plutôt l'industrie des valeurs mobilières. Mais l'un des exercices que la commission jugeait utile consistait à analyser la contribution de l'industrie des valeurs mobilières au système financier du pays et à identifier les fonctions qu'elle exerce dont elle devrait avoir l'exclusivité. Nous avons toujours cru qu'il serait intéressant d'effectuer le même exercice dans le cas des autres principaux participants au système financier.

Cela ne veut pas dire que les restrictions en matière de propriété, qui ont fondamentalement pour but de maintenir l'indépendance de l'industrie des valeurs mobilières, devraient être tellement strictes qu'elles constitueraient un obstacle à l'existence de marchés concurrentiels. C'est de cette préoccupation dont il est question dans le rapport de février 1985 publié par la commission au sujet de l'entrée et de l'investissement dans l'industrie des valeurs mobilières. Ce rapport conclut que les restrictions en matière de propriété applicables aux non-résidents et aux institutions financières désirant investir et entrer dans l'industrie des valeurs mobilières sont inutilement sévères compte tenu des 2 objectifs de la politique publique visés, soit, premièrement, l'existence d'une industrie des valeurs mobilières possédée principalement par des intérêts canadiens et, deuxièmement, le maintien de l'industrie des valeurs mobilières au sein de la structure des 4 piliers indépendants du système financier.

La commission reconnaît encore une fois dans ce rapport que la structure des 4 piliers est actuellement examinée en profondeur par d'autres organismes gouvernementaux, notamment ce Comité et le *Ontario Task Force on Financial Institutions*, et admet donc que sa vision d'une industrie des valeurs mobilières indépendante peut devoir être modifiée. Il est clair toutefois que la commission prône l'existence d'une industrie des valeurs mobilières possédée et propulsée par ses employés, car elle croit qu'une industrie fonctionnant sur ce modèle pourra offrir au Canada des marchés de capitaux plus efficaces. En effet, nous croyons que le propriétaire d'une firme de courtage qui doit engager son capital au moment d'une souscription prendra une meilleure décision qu'un employé d'un grand conglomerat financier disposant d'une multitude de sources de capitaux. Nous aurons de meilleurs produits et de meilleurs marchés si l'industrie est exploitée par les courtiers-propriétaires.

J'aimerais formuler une dernière observation sur le processus de réforme de notre système financier. Il m'apparaît évident que cette tâche exige un processus purement canadien étant donné les nombreuses autorités dont cette question relève. Je peux toutefois vous dire que l'une des raisons pour lesquelles la Commission ontarienne des valeurs mobilières s'est penchée sur la question de l'accès à l'industrie des valeurs mobilières et de la propriété des firmes de courtage est que celle-ci était bien placée pour recueillir les faits et tirer des conclusions d'une manière assez efficace. La commission était d'avis que cet aspect était important en raison de la rapidité de



[Texte]

services industry; changes which make some of the theoretical concerns about an integrated system, irrelevant.

I obviously support the commitment of the federal government to harmonize its efforts in this area with the efforts of the provinces; however, there may come a time when each jurisdiction will have to sacrifice this commitment in order to implement a system which works for its jurisdiction. In short, I do not think the government should be mesmerized by the need to have a model for the financial system throughout the country that is agreed to by all jurisdictions involved. This is the ideal world, but a world that may be capable of achievement only after many of the participants in the financial system have claimed turf from which they will be difficult to displace by a revised regulatory system.

• 1530

Thank you very much for this opportunity to discuss some of the aspects of the green paper. If there are any questions, I would be happy to respond now or to try to follow up with any information that would be of assistance to the committee.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Dey. Mr. Johnston.

**Mr. Johnston:** I am sorry I came in at the tail end of the presentation, but I have one quick question. You referred to the owner-operated aspect of the business and how much value the commission placed on that in terms of making judgments as to the quality of product offered to the public. You were speaking in the context of underwritings, it seemed to me. Do you have the same view with respect to a straight brokerage function, a distribution function of securities where the owner's capital is not at risk?

**Mr. Dey:** The commission concluded that the straight brokerage function was inextricably linked to the underwriting function and that a firm could not be an effective underwriter unless it had available to it that network of contacts that are developed through the brokerage function. So if the brokerage function were made available to other sectors of the financial system, then we thought that would ultimately break down the ability of the securities industry to perform the underwriting function. Ultimately, to be successful an underwriter has to have access to a network of investors who believe in the products the underwriter is bringing to the market, and the commission concluded that this network of contacts was developed only by brokers who developed a close relationship with investors as a result of the investment advice provided.

So in the case of the Greenline Investor Service, the commission said that banks can provide access to discount brokerage, but they would be concerned about banks going further and getting into the whole investment advisory process, because once that begins, then the banks will start to displace the brokers in establishing those contacts which are necessary to the performance of the underwriting function.

**The Chairman:** Mr. McCrossan.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

l'évolution que connaît l'industrie des services financiers, qui a fait que certaines préoccupations théoriques au sujet d'un système intégré sont maintenant dépassées.

J'appuie vivement l'engagement du gouvernement fédéral d'harmoniser ses efforts dans ce secteur avec ceux des provinces; toutefois, nous en viendrons peut-être au point que les autorités devront chacune abandonner cet engagement afin de mettre en oeuvre un système adapté à leur champ de compétence. Bref, le gouvernement ne devrait pas être inébranlable sur la nécessité de n'avoir qu'un seul type de système financier pour toutes les régions du pays. Ce serait l'idéal, mais ce ne serait peut-être pas possible qu'après que nombre des participants du système financier se soient appropriés un secteur dont il sera difficile de les évincer lorsque le système réglementaire sera réformé.

Je vous remercie beaucoup de m'avoir donné l'occasion de discuter de certains des aspects du livre vert. Si vous avez des questions, je serais heureux d'y répondre maintenant ou d'essayer de vous transmettre par la suite toute information qui pourrait aider le Comité.

**Le président:** Merci, monsieur Dey. Monsieur Johnston.

**M. Johnston:** Je m'excuse de prendre la parole à la toute fin de la présentation, mais j'aurais une brève question. Vous avez mentionné le secteur d'activité exploité par les propriétaires et la grande importance que la commission attache à cet aspect pour se prononcer sur la qualité des produits offerts au public. Il m'a semblé que vous parliez dans le contexte des souscriptions. Êtes-vous du même avis en ce qui concerne le courtage direct, la distribution de titres lorsque le capital du propriétaire ne court aucun risque?

**M. Dey:** La commission a conclu que le courtage direct était inextricablement lié à la souscription et qu'une firme ne pouvait être un souscripteur effectif à moins de disposer du réseau de contacts que les courtiers mettent sur pied. Ainsi, si d'autres secteurs du système financier se livraient au courtage, nous croyions qu'ils finiraient par empêcher le secteur des valeurs mobilières de se charger de la fonction de souscription. Finalement, pour réussir, un souscripteur doit avoir accès à un réseau d'investisseurs qui croient à ses produits et la commission a conclu que ce réseau de contacts n'était mis sur pied que par les courtiers qui ont établi d'étroites relations avec les investisseurs en leur fournissant des conseils en matière de placements.

Ainsi, en ce qui concerne le *Greenline Investor Service*, le service de la ligne verte, la commission a déclaré que les banques peuvent offrir des services de courtage à escompte, mais elle jugerait inquiétant que les banques étendent leurs activités dans ce secteur et fournissent toute la gamme de conseils en matière de placements, parce que, si elles le font, elles commenceront à évincer les courtiers en établissant les contacts nécessaires à la fonction de souscription.

**Le président:** Monsieur McCrossan.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président.

[Text]

Mr. Dey, I would like to go into some of your reasoning in concluding that the owner-operated broker is the more efficient underwriter, with particular reference to what has been happening in the last five years in the United States where, to name a couple, Bache and Dean Winter, of course, are no longer owner-operated. In fact, many of the large U.S. stock brokerage firms now are owned by other institutions, and they are not owner-operated in the sense you have suggested. Do you have any reason to believe the U.S. market is significantly less efficient than the Canadian market in underwriting as a result of this?

**Mr. Dey:** No, it is difficult to compare the efficiency of the two markets. There were various attempts made before the commission to relate the efficiency of a capital market to whether or not the underwriting process was performed by commercial bankers, the German universal banking system. Various witnesses tried to show that this kind of system was not as efficient as the Canadian system, where the underwriter was really independent of the commercial banking function. If you related new financings to GNP, those kinds of exercises, it was fairly convincing.

I think the efficiency of the Canadian market is enhanced by the investment community's perception that the people who control and own the market intermediaries are not interested in other financial services.

• 1535

It eliminates the concern about self-dealing, for example. The green paper proposes a ban on self-dealing. Another approach to the issue of self-dealing is to ensure that the people who control the market intermediaries do not have conflicting interests in other areas of the economy. I think this has given the underwriting process the credibility that contributes significantly to the efficiency of the capital formation process.

**Mr. McCrossan:** I understand that the appearance is there. My recollection is that something like 7 out of the top 10 U.S. brokerage houses are a part of financial conglomerates. I question whether there is any basis in fact for what appears to be evident in theory. I do not see indications that we have a much more efficient market than the States, and I do see the development of vast financial networks in the States at a very accelerating pace. Certainly those, like Merrill Lynch, that are not owned by somebody else are rapidly acquiring trust companies and the other . . .

**Mr. Dey:** I think the largest shareholder of Merrill Lynch owns about 12%. It disproves your theory. I mean . . .

**Mr. McCrossan:** No, no. I accept that Merrill Lynch is not owned by anybody else, but the others I have mentioned certainly are quite large and they appear to have quite an effective market down there. You start by saying that because they are going to take a personal interest with their own money

[Translation]

Monsieur Dey, je voudrais pousser un peu plus loin votre raisonnement pour conclure que le courtier-proprétaire est le souscripteur le plus efficace en mentionnant, en particulier, ce qui s'est produit ces cinq dernières années aux États-Unis où, par exemple, *Bache and Dean Winter*, n'est plus exploité par son propriétaire. En fait, nombre des grandes firmes de courtage américaines sont maintenant exploitées par d'autres institutions et non plus par leur propriétaire au sens où vous l'avez laissé entendre. Avez-vous des raisons de croire que le marché américain est de ce fait beaucoup moins efficient que le marché canadien dans le domaine de la souscription?

**M. Dey:** Non, il est difficile de comparer l'efficacité des deux marchés. Plusieurs personnes qui ont témoigné devant la commission ont essayé de montrer qu'il existait un rapport entre l'efficacité d'un marché des capitaux et l'exécution de la fonction de souscription par des banques commerciales, le système bancaire universel allemand. Divers témoins ont essayé de montrer que ce type de système n'était pas aussi efficient que le système canadien, où le souscripteur était réellement indépendant du banquier commercial. Si vous établissez un rapport entre les nouveaux financements et le PNB . . . , ces sortes d'exercices sont assez convaincants.

Je crois que l'efficacité du marché canadien profite du fait que les investisseurs estiment que les personnes qui contrôlent et possèdent les intermédiaires du marché ne souhaitent pas offrir d'autres services financiers.

De ce fait, il n'y a plus lieu de se préoccuper des transactions intéressées, par exemple. Le livre vert propose d'interdire ces transactions. Une autre façon de régler la question des transactions intéressées consiste à s'assurer que les personnes qui contrôlent les intermédiaires du marché ne possèdent pas, dans d'autres secteurs de l'économie, des intérêts qui entrent en conflit avec l'intermédiation. Je crois que cela a donné au processus de souscription une crédibilité qui contribue sensiblement à l'efficacité du processus de formation de capital.

**M. McCrossan:** Je crois savoir que les apparences sont là. Si j'ai bonne mémoire, quelque sept des dix plus grosses maisons de courtage américaines feraient partie de conglomerats financiers. Je me demande s'il y aurait dans les faits des justifications à ce qui semble être évident en théorie. Rien n'indique à mes yeux que nous ayons un marché beaucoup plus efficient que celui des États-Unis, et la constitution de vastes réseaux financiers aux États-Unis se déroule à une allure folle. Il est certain que des firmes, comme Merrill Lynch, qui ne sont pas détenues par d'autres intérêts font rapidement l'acquisition de sociétés de fiducie et les autres . . .

**M. Dey:** Je crois que le principal actionnaire de Merrill Lynch détient environ 12 p. 100 du capital de l'entreprise. Cela contredit votre théorie. Je veux dire . . .

**M. McCrossan:** Non, non. Je conviens que Merrill Lynch n'appartient pas à quelqu'un d'autre, mais les autres que j'ai mentionnés sont certainement très importants et semblent disposer d'un marché efficace. Vous dites que c'est parce qu'ils vont détenir un intérêt personnel dans une entreprise qu'ils



[Texte]

they should have better results. I wonder if there is any way of measuring this. It is a nice assertion.

**Mr. Dey:** Well, to compare the market efficiency of the two countries would be difficult. Who knows how much more or less efficient the capital markets would be in the United States if the ownership structure were different. I think that is a difficult inquiry.

A matter that was always brought to our attention was that the disproportionate role of the chartered banks within the Canadian financial system made it difficult to compare the Canadian system with the U.S. system, and that if all the ownership limitations that are applicable to securities dealers in Canada were removed you would have the underwriters controlled probably by a fairly limited group. I mean, presumably each of the major financial conglomerates would take over one of the major underwriters and provision of financial services in the country would be even more concentrated.

**Mr. McCrossan:** Okay.

**The Chairman:** I agree with you there, but our problem is that the financial and securities industries have already indicated they want to bring in more capital. Are we not in a position where individuals who are brokers just do not have the capital to expand their operations to handle more product and so on?

**Mr. Dey:** The conclusion, Mr. Chairman, that the commission reached was that the issue was not really more capital, the issue was access to capital. The position the industry committee took was that it did not need more capital, that it had adequate capital to effectively service the Canadian investment community. But there were significant departures from the industry position by some major firms, who said we think these ownership limitations preclude us as a firm from having access to capital, and we think these ownership restrictions could be reduced so that we could exploit new products, new opportunities with more capital.

**The Chairman:** Was not that an indication that those firms believe they cannot do the functions they should be able to perform without the ability to sell an ownership interest?

**Mr. Dey:** I believe that is correct.

**The Chairman:** So they are demanding the right to have investors in.

**Mr. Dey:** That is correct.

**The Chairman:** Outside investors.

**Mr. Dey:** The question the commission tried to tackle was to balance, as I say, the public policy of a substantially Canadian industry and also an industry not dominated by other financial institutions on the one hand, and providing increased access to capital on the other.

[Traduction]

devraient avoir de meilleurs résultats. Je me demande s'il y a moyen de mesurer cela. C'est bien joli, mais est-ce vrai?

**M. Dey:** Eh bien, il serait difficile de comparer l'efficacité des marchés des deux pays. Qui sait dans quelle mesure les marchés des capitaux seraient beaucoup plus ou beaucoup moins efficaces aux États-Unis si la structure de propriété était différente. C'est une question difficile.

On a toujours attiré notre attention sur le fait que le rôle disproportionné que jouent les banques à charte au sein du système financier canadien rend difficile la comparaison des systèmes canadien et américain et que, si toutes les restrictions qui s'appliquent, en matière de propriété, aux courtiers en valeurs mobilières étaient éliminées, il est probable que la fonction de souscription serait contrôlée par un groupe plutôt restreint. Chacun des grands conglomerats financiers prendraient probablement le contrôle de l'un des grands souscripteurs et la prestation de services financiers au pays serait encore plus concentrée.

**M. McCrossan:** D'accord.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous sur ce point, mais notre problème c'est que le secteur financier et l'industrie des valeurs mobilières ont déjà indiqué qu'ils voulaient que davantage de capitaux soient injectés. Ne sommes-nous pas dans une situation où les personnes qui agissent à titre de courtiers n'ont tout simplement pas les capitaux nécessaires pour étendre leurs opérations afin d'offrir davantage de produits et ainsi se développer?

**M. Dey:** La conclusion à laquelle est arrivée la commission était qu'il ne s'agissait pas d'une question d'accroissement des capitaux, mais d'accès aux capitaux. Le comité représentant l'industrie était d'avis que celle-ci n'avait pas besoin de plus de capitaux, qu'elle disposait de capitaux suffisants pour répondre efficacement aux besoins des investisseurs canadiens. Mais certaines grandes firmes se sont fortement démarquées de la position de l'industrie et ont déclaré que les restrictions concernant la propriété nous empêchaient, en tant que firmes, d'avoir accès à des capitaux. Nous croyons que ces restrictions devraient être abaissées de façon à ce que nous puissions exploiter de nouveaux produits, de nouvelles possibilités, avec davantage de capitaux.

**Le président:** Cela n'indiquait-il pas que ces firmes croient qu'elles ne peuvent remplir les fonctions qu'elles devraient être en mesure d'exécuter sans vendre des intérêts?

**M. Dey:** En effet.

**Le président:** Alors elles demandent le droit de faire venir des investisseurs.

**M. Dey:** C'est exact.

**Le président:** Des investisseurs de l'extérieur.

**M. Dey:** La question que la commission a essayé de régler consistait à trouver un juste milieu entre, d'une part, la politique publique favorable à une industrie fortement canadienne et à une industrie qui ne serait pas dominée par d'autres institutions financières et, d'autre part, un accès accru aux capitaux.

[Text]

**The Chairman:** Is the 30% rule, or the suggestion that a firm could be owned 30% by outside investors, the balance that you think is appropriate?

• 1540

**Mr. Dey:** That was the outside investors. We actually concluded in some circumstances it could be up to 49% that the operators of the firm should have control of the firm, but it is possible to have one 30% investor and another 19% investor. So we thought there were opportunities there to exploit increased access to capital available to a number of firms.

One of the opportunities we tried to create for the industry, or one of the concerns which were expressed to us and to which we responded, was that Canadian firms wanted to become more active internationally, and they felt it was impossible to do that from a standing start. The only way to do that was to establish some sort of a synergistic relationship with an established international firm. So we were pushed to have a limit on ownership that was not so much to give the international firm control but enough to interest it. So again it was a balancing act.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**M. Lanthier:** Monsieur Dey, en ce qui concerne la protection du consommateur, les critères de conflit d'intérêt des compagnies de fiducie, des compagnies d'assurance et des banques sont très définis et très arrêtés. En ce qui concerne les marchands de valeurs immobilières, c'est moins clair au yeux du public. Les commentaires entendus au Québec, dans les cours de finance en français, vous mettent en garde contre les marchands de valeurs immobilières; et en anglais on entend: *beware the stockbrokers*, faites attention.

Vous avez mentionné une banque, tout à l'heure, qui a offert des services de valeurs immobilières et que sa réclame était axée sur le sérieux d'une banque dans cette sphère d'activités. Je me demandais si le fait de rassembler les valeurs immobilières dans des compagnies de fiducie, des compagnies d'assurance et des banques ne les rendra pas plus—je ne dirais pas responsables—mais disons ne leur donnerait pas plus de crédibilité au yeux du public, du consommateur. Et je rappelle la réclame de tout à l'heure, où la banque encourage le consommateur à faire affaire avec elle, où elle souligne ses critères de solidité financière, très stables et des assurances d'endossement gouvernemental. Je me demandais si c'était possible. Qu'arriverait-il d'après vous? Est-ce que la rencontre d'une pomme douteuse avec de bonnes pommes pourrira les bonnes pommes ou est-ce l'inverse qui se produirait? Ne croyez-vous pas que les marchands de valeurs immobilières gagneraient à se joindre à des institutions dont les critères de conflit d'intérêt sont plus précis que les leurs?

**Mr. Dey:** The securities industry used to argue that financial institutions should not be able to own or control securities firms because securities firms would lose their professionalism. That is an argument I did not hear in the last couple of years; and I was happy not to hear that argument,

[Translation]

**Le président:** La règle des 30 p. 100, et de la proposition qu'une firme pourrait être détenue à 30 p. 100 par des investisseurs de l'extérieur, représente-t-elle le juste milieu, l'équilibre que vous jugez approprié?

**M. Dey:** C'étaient les investisseurs de l'extérieur. Nous avons en fait conclu que, dans certaines circonstances, il se pourrait que les exploitants de l'entreprise doivent détenir jusqu'à 49 p. 100 des capitaux de la firme, mais il est possible qu'un investisseur en détienne 30 p. 100 et un autre, 19 p. 100. Aussi croyons-nous qu'il y avait là moyen de tirer parti de l'accès accru aux capitaux dont disposent plusieurs firmes.

L'une des possibilités que nous avons essayé d'offrir à l'industrie, ou l'une des préoccupations dont on nous a fait part et à laquelle nous avons essayé de répondre, était que les firmes canadiennes entendaient jouer un rôle plus actif au niveau international, et qu'elles jugeaient impossible de le faire si elles n'évoquaient pas. La seule façon d'y parvenir consistait à établir une sorte de relation synergique avec une firme internationale bien établie. Ainsi, nous avons été incités à imposer une limite à la propriété qui, sans donner le contrôle à la firme internationale, était suffisant pour l'intéresser. Là encore, il s'agissait de trouver le juste milieu.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**Mr. Lanthier:** Mr. Dey, in the area of consumer protection, the conflict of interest criteria of the trust companies, insurance companies and banks are very clearly defined and firmly set. For stockbrokers, the question is less clear for the public. The comments heard in Quebec, in the French finance courses, are to "beware the stockbrokers"; the same thing is said in English.

A few moments ago you mentioned a bank that offered securities services with advertising based on the seriousness of a bank in this field. I wondered whether putting securities together under trust companies, insurance companies and banks will not make them more—I will not say responsible—but would give them more credibility with the public, the consumer. I recall the advertising you mentioned, in which the bank encouraged the consumer to deal with it, in which it pointed out the criteria of financial soundness, great stability and assurances of government endorsement. I wondered whether it was possible. What do you think would happen? Would putting a bad apple in with good apples spoil the good ones, or would the opposite occur? Do you think that it would be to the stockbrokers' advantage to be associated with institutions whose conflict of interest criteria are more specific than their own?

**M. Dey:** Le secteur des valeurs mobilières avait l'habitude de faire valoir que les institutions financières ne devraient pas être en mesure de posséder ou de contrôler des entreprises de valeurs mobilières parce que ces dernières perdraient leur professionnalisme. C'est un argument que je n'ai pas eu



[Texte]

because I never believed it. By my definition of professionalism, it does not matter who owns you; if you are a professional, you will continue to be a professional. I think that should not be a concern of the committee. If the committee opts for more active involvement of financial institutions, say in the securities business, I would not be concerned about rotten apples turning the good apples rotten. I think basically you would be putting professionals together.

[Traduction]

l'occasion d'entendre ces dernières années; et j'étais heureux de ne pas l'entendre, parce que je n'y ai jamais cru. Selon ma définition du professionnalisme, vous continuerez d'être un professionnel. Je crois que le Comité ne devrait pas se préoccuper de ce point. Si le Comité opte pour une participation plus active des institutions financières, par exemple au commerce des valeurs mobilières, je ne m'inquiéterais pas de la question de savoir si la pomme douteuse fera pourrir les autres. Je crois qu'en fait vous regrouperiez des professionnels.

• 1545

I think the concerns we tried to address had more to do with the perception of independence in the securities community, and we thought that was vital to efficient capital markets. I am not saying that conflicts of interest could not somehow be addressed in regulation, but I think, given the choice, the best way of addressing it is through the ownership of securities firms being vested in the operators, in the employees. Because the owners are essentially independent of other interests, the self-dealing concern is addressed.

The conflict-of-interest question is something the securities community has to deal with all the time. The underwriting branch of the dealer concludes that a particular underwriting is a good proposition. It has an interest in underwriting a transaction. The brokerage arm has to go out and sell it. From the investor's point of view, he knows that the broker is trying to sell him something for which the firm's capital is on the line. Therefore there is an inherent conflict of interest, but these conflicts of interest have been addressed and I think the industry has shown itself able to address those conflicts of interest.

I am not sure if I have responded directly to your question.

**M. Lanthier:** Très bien. Merci.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Dey and Mr. Allen, for coming here. I am sorry we do not have more time to spend with you, but your presentation was very worth while to our total brief and understanding of the situation.

Our next witness is the Governor of the Bank of Canada.

Mr. Bouey, you have a statement you would like to make so I turn the matter over to you.

**Mr. Gerald Bouey (Governor of the Bank of Canada):** Mr. Chairman and hon. members, I would like to begin with an opening statement.

The range of topics that your committee is examining is very broad indeed. The issues involved have, however, been identified and discussed in detail in the green paper on the regulation of financial institutions and in the Wyman committee report on deposit insurance.

Je crois que les préoccupations auxquelles nous avons essayé de répondre concernaient davantage la perception de l'indépendance dans le secteur des valeurs mobilières, et nous avons cru que cela était vital pour assurer l'efficacité des marchés de capitaux. Je ne dis pas que les conflits d'intérêts ne pourraient pas être réglés par voie de réglementation, mais je crois, que si nous en avons le choix, la meilleure façon de régler ce problème est que la propriété des entreprises de valeurs mobilières reviennent à ceux qui les exploitent, aux employés. Parce que les propriétaires sont essentiellement indépendants d'autres intérêts, la question des transactions intéressées est réglée.

Le secteur des valeurs mobilières doit constamment faire face à la question des conflits d'intérêts. Le service de la souscription du courtier conclut qu'une souscription en particulier est une bonne proposition. Il est intéressé à souscrire une transaction. Le service de courtage doit la vendre. Du point de vue de l'investisseur, il sait que le courtier essaie de lui vendre quelque chose qui met en jeu le capital de l'entreprise. En conséquence, il y a un conflit inhérent d'intérêts, mais ces conflits ont été résolus et je crois que l'industrie s'est montrée capable de régler ces conflits d'intérêts.

Je ne suis pas sûr d'avoir répondu directement à votre question.

**Mr. Lanthier:** Very well. Thank you.

**Le président:** Merci, monsieur Dey et monsieur Allen, de votre présence. Je regrette que nous n'ayons pas plus de temps à vous consacrer, mais votre présentation nous a été très utile, car elle nous a bien informé et bien fait comprendre la situation.

Notre prochain témoin est le gouverneur de la Banque du Canada.

Monsieur Bouey, vous aimeriez faire une déclaration, donc je vous passe la parole.

**M. Gérald Bouey (gouverneur de la Banque du Canada):** Monsieur le président et honorables députés, j'aimerais faire une déclaration d'ouverture.

La gamme des sujets que votre Comité examine est en fait très vaste. Les questions en cause ont toutefois été identifiées et étudiées en détail dans le Livre vert sur la réglementation des institutions financières et dans le rapport du comité Wyman sur l'assurance-dépôts.

[Text]

[Translation]

• 1550

In this introductory statement, I propose to highlight a few of those issues which, from my vantage point, seem particularly important. Before going further, it might be helpful if I were to clarify for you the Bank of Canada's role in these matters.

The bank has no formal responsibility in the area of financial legislation and neither the green paper nor the Wyman report has any very direct or immediate implications for our main responsibility, the operation of monetary policy. However, the bank has a vital interest in efficient financial markets for the effective transmission of monetary policy and has traditionally played an advisory role in legislative revisions. Moreover, as a member of the board of directors of the Canada Deposit Insurance Corporation, I have a special interest in and responsibility for its operations.

Issues being raised are complex and the solutions are unlikely to be straightforward or simple. The green paper and the Wyman report provide a set of proposals for discussion. The next important step will be to hear from the financial institutions and the users of financial services, those who will be the most affected by changes in regulation.

In my view, the most important issue we face, and one that must be dealt with urgently, is the risk from self-dealing for the financial viability of closely held financial institutions, and the possible implications for confidence in the system as a whole. The potential for financial institution failure because of self-dealing is also a major concern for our deposit insurance arrangements. While the primary cause of the difficulties encountered by financial institutions over the past few years has been the adverse economic conditions we have been through, one cannot help but be concerned about the number of instances where the financial problems of the individual institutions that have failed were related to transactions with other business interests of the owners.

With the growth of large financial conglomerates owned by those with substantial interests in nonfinancial business, the potential risks to the financial system from self-dealing have become much larger. I do not wish, for a moment, to imply that most owners of financial institutions would be likely to engage in transactions that would knowingly place excessively risky assets in their financial firm, in order to benefit their other business interests. However, there have been some unscrupulous operators in the financial industry. And, even apart from them, there may be circumstances when the temptation for an owner to take improper advantage of access to funds from the financial institution may be overwhelming.

Dans le présent exposé d'introduction, je me propose de mettre en évidence certaines des questions qui, de mon point de vue, semblent particulièrement importantes. Avant d'élaborer davantage, il pourrait être utile de préciser pour vous le rôle que joue la Banque du Canada dans ces questions.

La banque n'a aucune responsabilité officielle dans le domaine de la législation financière et ni le Livre vert ni le rapport Wyman n'ont aucune répercussion très directe ou immédiate sur notre principale responsabilité, le fonctionnement de la politique monétaire. Toutefois, la banque s'intéresse vivement aux marchés financiers efficaces en vue de la transmission efficace de la politique monétaire et elle a traditionnellement joué un rôle consultatif lors des révisions législatives. De plus, à titre de membre du conseil d'administration de la Société d'assurance-dépôts du Canada, je porte un intérêt spécial à ses opérations et j'en assume la responsabilité.

Les questions qui sont soulevées sont complexes et il est peu probable que les solutions seront directes ou simples. Le Livre vert et le rapport Wyman présentent une série de propositions pour qu'elles soient débattues. La prochaine étape importante consistera à entendre les institutions financières ainsi que les utilisateurs des services financiers, c'est-à-dire ceux qui seront le plus touchés par les modifications de la réglementation.

À mon avis, la question la plus importante à laquelle nous faisons face et qui doit être traitée d'une manière urgente, est le risque que présentent les transactions intéressées pour la viabilité financière des institutions financières à capital fermé, et les répercussions qu'elles pourraient avoir sur la confiance dans l'ensemble du système. La faillite potentielle d'institutions financières dues à des transactions intéressées constitue aussi un risque majeur pour nos arrangements d'assurance-dépôts. Bien que les difficultés qui se sont posées aux institutions financières au cours des dernières années soient principalement attribuables à la conjoncture économique défavorable que nous avons connue, on ne peut faire autrement que d'être préoccupé par le nombre de cas où les problèmes financiers des différentes institutions qui ont connu la faillite se rattachaient à des transactions avec d'autres intérêts commerciaux des propriétaires.

Étant donné la croissance de grands conglomerats financiers appartenant à des propriétaires ayant des intérêts substantiels dans des entreprises non financières, les risques potentiels que présentent les transactions intéressées pour le système financier s'avèrent beaucoup plus importants. Je ne désire pas, pour un instant, laisser supposer que la plupart des propriétaires d'institutions financières pourraient se livrer à des transactions qui placeraient sciemment des actifs excessivement à risque dans leur entreprise financière, afin d'en faire bénéficier leurs autres intérêts commerciaux. Toutefois, l'industrie financière a connu certains exploitants sans scrupules. Et même ces exploitants mis à part, il peut exister des circonstances où un propriétaire soit irrésistiblement tenté de tirer abusivement avantage de l'accès aux fonds de l'institution financière.



## [Texte]

Those are risks we cannot take. Results, as we have seen, can be losses for individual depositors, a severe drain on the Canada Deposit Insurance Corporation, and some weakening of confidence in the stability of our financial system.

My preferred solution is widely held ownership, with no single owner of a sufficient size to dominate a financial institution and be in a position to use it in his own interest. Widely held ownership has worked well in the banking system, and I am anxious to see it preserved for Schedule A banks. Some years ago, it might have been possible to impose this same requirement on most of the rest of the financial system. But it would be extremely difficult now. The trend to closely held ownership has gone too far for it to be practical to reverse.

The approach proposed in the green paper is a virtual ban on non-arm's-length transactions. This is not an ideal solution because such a ban will not be easy to monitor and enforce. But it can be accompanied by penalties which could provide a powerful deterrent. And no one has, to my knowledge, come up with any workable alternative.

Making determinations of good versus bad non-arm's-length transactions puts too great a burden on matters of judgment. I should have said, to make the ban effective, it will probably have to be virtually absolute. It would enmesh the financial industry in extensive bureaucratic regulation and it would increase the risk that unscrupulous operators would avoid detection.

• 1555

Far better to set some simple rules about non-arm's-length transactions in advance. If some harmless transactions are banned, that is a price we will have to pay to protect the stability of the financial system and retain the confidence of depositors.

If it turns out that the restrictions on non-arm's-length transactions are found to be rather onerous by some institutions, the option will always be open to them to diversify their ownership so that the restrictions will no longer apply.

Another set of issues discussed in the green paper on which I would like to comment results from the recent tendency for each group of institutions to move increasingly into the traditional business of other types of financial institutions. That tendency raises concerns about equity and conflict of interest.

It is difficult to define what constitutes equitable regulations and requirements when institutions in competition with one another in one area of the financial market are quite different in other aspects of their business. As the green paper comments, equitable regulation for differing institutions does not

## [Traduction]

Ce sont là des risques que nous ne pouvons prendre. Comme nous l'avons constaté, il peut en résulter des pertes pour les déposants individuels, un drainage important des fonds de la Société d'assurance-dépôts du Canada, et une diminution de la confiance dans la stabilité de notre système financier.

Ma solution préférée est la propriété ouverte, et non le propriétaire unique qui détient un pourcentage suffisant d'actions pour lui permettre de dominer une institution financière et d'être en mesure de l'utiliser dans son propre intérêt. La propriété ouverte a bien fonctionné dans le système bancaire, et je suis désireux de la voir conserver pour les banques de l'Annexe A. Il y a quelques années, cette même exigence aurait pu être imposée à la plupart des autres intervenants du système financier. Toutefois, à l'heure actuelle, il serait extrêmement difficile de le faire. La tendance vers la propriété fermée est trop généralisée pour qu'il soit pratique de la renverser.

L'approche proposée dans le Livre vert est une interdiction virtuelle des transactions avec lien de dépendance. Cette solution n'est pas idéale parce qu'il ne sera pas facile de contrôler et de mettre à exécution une telle interdiction. Elle peut cependant être accompagnée de pénalités qui pourraient avoir un effet de dissuasion puissant. À ma connaissance, personne n'a proposé une autre solution possible.

La détermination des bonnes transactions avec lien de dépendance par rapport aux mauvaises impose un fardeau trop lourd sur les questions de jugement. J'aurais dû dire, que pour rendre l'interdiction efficace, il faudrait probablement qu'elle soit pratiquement absolue. Or, cela imposerait au secteur financier une lourde réglementation bureaucratique et augmenterait le risque que des exploitants sans scrupules échappent aux recherches.

Il est de beaucoup préférable d'établir à l'avance certaines règles simples concernant les transactions avec lien de dépendance. Il est possible qu'on interdise ainsi des transactions inoffensives, mais c'est le prix que nous devons payer pour assurer la stabilité du système financier et garder la confiance des déposants.

S'il s'avère que certaines institutions trouvent plutôt inconfortables les restrictions concernant les transactions avec lien de dépendance, elles auront toujours la possibilité de diversifier leur participation de sorte que les restrictions ne s'appliqueront plus.

J'aimerais également commenter une autre série de questions abordées dans le Livre vert: je veux parler ici de la tendance récente de chaque groupe d'institutions de s'aventurer de plus en plus dans le champ d'activité traditionnel des autres groupes. Cette tendance soulève certaines inquiétudes concernant l'équité et les conflits d'intérêts.

Il est difficile d'établir ce qui constitue une réglementation équitable lorsque les institutions qui se font concurrence dans un secteur du marché financier sont très différentes pour ce qui est des autres aspects de leurs activités. Comme le souligne le Livre vert, une réglementation équitable pour différentes

*[Text]*

necessarily require a similar set of rules. However, when institutions move into one another's business to the extent that they become very much alike, it is clear they should be treated in the same way.

One area of particular concern to me is the statutory requirement that banks hold cash reserves against their deposit. This requirement exists to provide the Bank of Canada with a reliable fulcrum for the operation of monetary policy. Yet other financial institutions, which have been moving increasingly into what was the traditional business of banking, are not subject to that requirement. I am thinking here particularly of trust companies, whose deposits have become much more like banks in that their chequing account and savings deposit business have expanded, and which are now moving increasingly into the business lending area. Except for their estate, trust, and agency business, trust companies are coming to look very much like banks, but they are not subject to reserve requirements.

Another implication of this tendency for institutions to move into one another's traditional business, especially when taken in conjunction with the growth of conglomerates, is an increase in the potential for problems of conflict of interest. While the structure of our financial system may not have been set up expressly for the purpose of limiting conflicts of interest, the separation of commercial lending by banks from the trustee business of trust companies, and from the underwriting business of investment dealers, did have that beneficial feature. The proposals in the green paper to maintain, and even strengthen, the traditional partition of financial business and separate companies but permit ownership links among banks, trust companies, insurance companies, etc., address both the equity and the conflict-of-interest problems, while still responding to the desire of many financial institutions to diversify. Trust companies and insurance companies could then move further into business lending by setting up schedule C banks, subject to all the same rules and requirements as other banks. Moreover, the maintenance of trust and commercial banking business in separate corporate structures under a holding company should make it more straightforward to erect a "Chinese wall" to prevent the passage of client information which could cause conflict-of-interest problems.

Finally, the continuation of traditional separations between the different types of institutions should facilitate supervision. This is a consideration which is clearly very important if substantial additional demands are going to be placed on supervisory agencies to enforce self-dealing rules. The financial holding company concept in the green paper will permit the growth of financial supermarkets in this country, if that is what consumers want. But the proposals are not meant to force such a development. In my view, there will remain plenty of room for independent financial institutions specializing in a narrower range of financial services.

*[Translation]*

institutions ne signifie pas nécessairement que la réglementation doit être identique. Cependant, lorsque des institutions pratiquent les activités d'autres institutions au point où elles en viennent à se ressembler beaucoup, il est évident qu'elles devraient être traitées de la même façon.

Une question qui me préoccupe particulièrement est l'exigence de réserves sur les dépôts bancaires. Cette exigence fournit à la Banque du Canada un point d'appui solide pour administrer la politique monétaire. Pourtant, d'autres institutions financières, qui offrent de plus en plus des services bancaires, ne sont pas assujetties à cette exigence. Je pense en particulier aux sociétés de fiducie, dont les dépôts ressemblent de plus en plus à ceux des banques par suite de l'expansion de leurs comptes de chèques et d'épargne, et qui s'intéressent de plus en plus aux prêts commerciaux. Si on fait exception de leurs services d'exécuteur, d'administrateur et de fidéicommissaire, les sociétés de fiducie ressemblent de plus en plus aux banques, sans être assujetties à l'exigence de réserves.

Cette tendance qu'ont les institutions à s'aventurer de plus en plus dans le champ d'activité des autres types d'institutions peut avoir d'autres répercussions, surtout si on tient compte de la croissance des conglomerats: les possibilités accrues de conflits d'intérêts. Même si la structure de notre système financier n'a peut-être pas été conçue expressément dans le but de restreindre les conflits d'intérêts, le fait d'avoir réservé les prêts commerciaux aux banques, les services fiduciaires aux sociétés de fiducie et les souscriptions de titres aux courtiers en valeurs mobilières a produit cet effet bénéfique. Les propositions du Livre vert qui visent à conserver et même à renforcer la répartition traditionnelle des services financiers et l'existence de compagnies distinctes, mais de permettre en même temps des liens entre les banques, les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance, etc., abordent les problèmes relatifs à l'équité et aux conflits d'intérêts, tout en tenant compte du désir manifesté par de nombreuses institutions financières de se diversifier. Les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance pourraient ainsi accroître leurs pouvoirs en matière de prêts commerciaux en constituant des banques de l'Annexe C, sous réserve des mêmes règles et exigences qui s'appliquent aux autres banques. Cependant, le fait de maintenir les activités de fiducie et les prêts commerciaux dans des entreprises distinctes faisant partie d'une même société de portefeuille devrait faciliter le cloisonnement des activités, de manière à empêcher le passage de renseignements confidentiels sur la clientèle, qui pourrait donner lieu à des conflits d'intérêts.

Enfin, le maintien des séparations traditionnelles entre les différentes catégories d'institutions devrait faciliter la surveillance du système. Il s'agit là de toute évidence d'une considération très importante, si les organismes de surveillance sont amenés de plus en plus à appliquer les règles concernant les transactions intéressées. Le concept de société de portefeuille financière que propose le Livre vert permettra la croissance des «omni-marchés» financiers au Canada, si c'est bien ce que veulent les consommateurs. Mais les propositions ne visent pas à forcer une telle orientation. À mon avis, il y aura toujours de



*[Texte]*

I would like now to turn to comment on some of the issues regarding the operation of deposit insurance in Canada. I do not propose to deal specifically with all the various proposals made in the Wyman committee report.

• 1600

I look forward to the testimony of Mr. Wyman later this week and to the responses you receive from the various groups of financial institutions to help us assess fully all the implications of the proposals. Most of the points I want to make today are of a more general character.

I would like to say first of all that deposit insurance is an integral part of the financial system in Canada. For 15 years following its establishment in 1967 deposit insurance operated effectively but in the background. It is only in the last few years, as financial institutions have come under severe strain, that its operations have been given prominence. In assessing the appropriateness of our deposit insurance arrangements, it is important not to lose sight of the fact that these recent strains on financial institutions in general have been extraordinary.

None of us will soon forget the difficult economic times we have been through—the serious inflation, the severe recession and the way inflation was fought with high interest rates in most industrial countries because of insufficient fiscal restraint. Financial institutions were bound to be shaken by these almost unprecedented economic events. Some institutions have not survived and others have needed assistance. In both cases there have been pay-outs of deposit insurance funds.

There have also been other less well-publicized instances where the maintenance of confidence was aided by the existence of deposit insurance. I have in mind the temporary threats to confidence such as those encountered by banks because of the international debt burdens of developing countries and the financial difficulties of some large domestic borrowers, particularly in the energy field.

Moreover, one should remember that, even when no deposit insurance pay-outs are involved, loan losses still have to be paid for by someone. The costs of the unusually large provisions for loan losses which banks have had to make for various reasons in recent years have been passed on to customers, mainly in the form of wider interest rate spreads between loans and deposits.

Despite the support for financial institutions provided by deposit insurance during the past several years, there is some

*[Traduction]*

la place pour des institutions financières indépendantes offrant une gamme plus limitée de services financiers.

J'aimerais maintenant commenter certaines des questions relatives au fonctionnement de l'assurance-dépôts au Canada. Je n'ai pas l'intention de m'arrêter spécifiquement à toutes les propositions contenues dans le rapport du comité Wyman.

J'ai hâte d'entendre le témoignage de M. Wyman plus tard cette semaine et de connaître les réponses que vous aurez reçues des diverses associations d'institutions financières afin que nous soyons plus en mesure d'évaluer pleinement toutes les conséquences des propositions. La plupart des arguments que je désire faire valoir aujourd'hui revêtent un caractère plus général.

J'aimerais dire d'abord que l'assurance-dépôts fait partie intégrante du système financier du Canada. Au cours des quinze années qui ont suivi sa création en 1967, l'assurance-dépôts a bien fonctionné, quoique dans l'ombre. Ce n'est que depuis quelques années, alors que les institutions financières ont été soumises à de fortes pressions, que son fonctionnement a attiré l'attention. Il est important, pour déterminer dans quelle mesure le régime d'assurance-dépôts est adéquat, de ne pas perdre de vue que ces pressions récentes, dont les institutions financières en général ont été l'objet, sont extraordinaires.

Aucun d'entre nous n'oubliera de si tôt la période économique difficile que nous avons vécue—inflation considérable, grave récession et la façon dont l'inflation a été combattue, alors que la plupart des pays industrialisés connaissaient des taux d'intérêt élevés du fait que les restrictions financières étaient insuffisantes. Il était à prévoir que les institutions financières seraient secourues par ces événements économiques presque sans précédent. Certaines institutions n'ont pas survécu et d'autres ont eu besoin d'aide. Dans l'un et l'autre cas, des paiements ont dû être effectués à même les caisses d'assurance-dépôts.

Il y a eu également d'autres cas qui ont fait l'objet de moins de publicité et où l'existence de l'assurance-dépôts a contribué à maintenir la confiance. Je pense ici aux menaces temporaires pour la confiance du genre de celles auxquelles les banques ont dû faire face en raison de l'endettement international des pays en développement et des difficultés financières de certains grands emprunteurs nationaux, particulièrement dans le domaine de l'énergie.

En outre, il ne faut pas oublier que, même si aucun paiement ne doit être fait au titre de l'assurance-dépôts, il faut que quelqu'un assume les pertes sur les prêts. Les coûts des réserves exceptionnellement élevées que les banques ont dû constituer ces dernières années pour diverses raisons au chapitre des pertes sur les prêts ont été transmis aux clients, surtout sous la forme d'écarts plus prononcés entre les taux d'intérêt demandés pour les prêts et ceux applicables aux dépôts.

Malgré le soutien que l'assurance-dépôts a assuré aux institutions financières au cours des dernières années, on a

*[Text]*

tendency to attribute a lessening of market discipline on financial institutions to the form of our present deposit insurance arrangements. While I believe that this argument has been overstated, there is nevertheless room for improvement in the operation of deposit insurance.

However, striking an appropriate balance between encouraging market discipline for deposit-taking institutions and avoiding instability in the financial system is not easy. The judgment in the Wyman report is that the balance needs to shift to providing more market discipline, and it proposes that insurance should be limited to 90% of deposits but with a higher maximum amount of insurance.

While I would not dispute the value of greater market discipline, I would agree with the Minister of State for Finance that this is not the appropriate time to implement such a proposal. The present emphasis should be on strengthening the confidence in our financial institutions.

But, even if confidence were not a concern, proposals to increase market discipline are not likely to be sufficient checks on financial institutions by themselves. They typically rely on the ability of depositors to obtain information on the condition of financial institutions and to act in a way that will bring pressure for change at institutions taking excessive risks, but without leading to panic withdrawals of deposits. That is demanding a great deal from small and medium-sized depositors.

While it should be possible some day to incorporate increased market disciplines in our insurance arrangements, I believe that much of the discipline will still have to come from regulation and supervision.

There are other proposals in the Wyman report that should be given more immediate consideration. Certainly we need to get on with raising the deposit insurance premium to start reducing the CDIC deficit. The Wyman committee has suggested a premium increase from one-thirtieth of 1% to one-tenth of 1% of insurable deposits in two stages. You have already heard that the board of directors of CDIC favour such an increase to take place immediately.

## • 1605

On the Wyman proposal to eliminate the deficit more rapidly with the preferred share issue, I am less certain. While the Wyman committee recommends that the government should not participate directly in refinancing CDIC, the proposal nevertheless involves an increase in the government's tax expenditures because of the tax-free nature of these preferred share dividends. The view that member institutions and not the government should refinance CDIC is one I fully support. The pay-outs made by CDIC have all been based on the objective of minimizing the cost to the members of the

*[Translation]*

tendance dans une certaine mesure à attribuer le relâchement de la discipline du marché à laquelle les institutions financières sont soumises, à la nature du régime actuel d'assurance-dépôts. Je crois que cet argument est exagéré, mais il reste qu'il y a place à amélioration dans le fonctionnement de l'assurance-dépôts.

Toutefois, il n'est pas facile d'établir un juste équilibre entre l'objectif de favoriser une discipline de marché pour les institutions qui acceptent des dépôts et celui d'éviter l'instabilité du système financier. Le rapport Wyman énonce l'opinion que l'équilibre doit être modifié afin d'assurer une plus grande discipline du marché, et il propose que l'assurance soit limitée à 90 p. 100 des dépôts tout en relevant, toutefois, le montant maximum prescrit pour l'assurance.

Bien que je ne conteste pas l'importance d'accroître la discipline du marché, je souscris à l'opinion du ministre d'État aux Finances selon laquelle il ne serait pas opportun en ce moment de mettre en oeuvre une telle proposition. Il faut plutôt mettre l'accent actuellement sur le renforcement de la confiance à l'égard de nos institutions financières.

Cependant, même en supposant que la confiance ne soit pas une préoccupation, les propositions visant à accroître la discipline du marché ne constitueront probablement pas en soi des empêchements suffisants pour les établissements financiers. Elles se fondent généralement sur la capacité des déposants d'obtenir des renseignements sur la situation des institutions financières et d'agir de manière à faire pression sur celles qui prennent trop de risques afin de les amener à modifier leur comportement, mais sans provoquer de panique en ce qui touche le retrait de dépôts. C'est beaucoup demander aux petits et moyens déposants.

Il sera peut-être possible de resserrer la discipline du marché dans le cadre de notre régime d'assurance, mais je crois que la discipline devra encore en grande partie être assurée par la réglementation et la surveillance.

Le rapport Wyman renferme d'autres propositions auxquelles on devrait accorder une attention plus immédiate. Certes, nous devons parvenir à augmenter la prime d'assurance-dépôts afin de commencer à réduire le déficit de la CDIC. Le Comité Wyman a proposé d'augmenter, en deux étapes, la prime de un trentième de 1 p. 100 et de la porter à un dixième de 1 p. 100 des dépôts assurables. Déjà, on nous a informés que le conseil d'administration de la CDIC est en faveur de l'entrée en vigueur d'une telle augmentation dès maintenant.

Je suis moins certain que l'on puisse éliminer le déficit plus rapidement par l'émission d'actions privilégiées, comme le voudrait la proposition Wyman. Bien que le Comité Wyman recommande que le gouvernement ne s'implique pas directement dans le refinancement de la SADC, la proposition signifie néanmoins une augmentation dans les dépenses fiscales du gouvernement en raison du caractère nonimposable des dividendes générés par ces actions privilégiées. Je suis aussi d'avis que ce devrait être les institutions membres et non pas le gouvernement qui participent au refinancement de la SADC. En faisant les versements qu'elle a fait, cette société avait pour



[Texte]

deposit insurance system and cannot be attributed to political considerations.

The last point I want to make concerns the Wyman recommendations on the role of CDIC in the prudential supervision of financial institutions. In the light of the changes occurring in the financial industry and the responses in the green paper, which significantly increase the need for supervision, a thorough review is needed of the present organization of supervisory agencies. I agree with the view expressed by the Wyman committee that CDIC should receive more information on its member institutions and should have greater influence over their behaviour. However, I think we must seek arrangements which would strengthen the position of CDIC without the extensive duplication of the activities of the present supervisors proposed in the Wyman report.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Bouey. Mr. Johnston.

**Mr. Johnston:** Thank you, Mr. Chairman.

Governor Bouey, thank you for the presentation, which touches upon the major issues that seem to be in front of us with respect to this green paper. I would like to ask you to offer us, if you would, Governor, some additional views.

At the recent Investment Dealers Association of Canada meeting in Quebec City, I note that the view was expressed that we have developed one of the finest capital markets in the world, according to the retiring president, Pierre Brunet. I was looking at some of the press reports, and he is saying: Here we are with the winning formula; it continues to be dynamic, to adjust quickly to changing needs, so why on earth abandon it? They see a battleground being developed with respect to this green paper, and of course, have expressed fears about the potential power of these major financial conglomerates that may develop as a result of the green paper proposals. The suggestion is that, if one of the four pillars is not working, let us have a look at it and patch it up, as perhaps we have been a little slow in doing in the past. But that is the approach we should be taking.

I would like, if I could, to have your views. I will put a couple of questions, if I may, with respect to the present system as it operates, and whether or not you really feel this movement to accommodate the desires of others who wish to expand their diversification through these financial conglomerates should be accommodated.

The second issue is one you mentioned. You said you felt that widely held companies or organizations or institutions are best when dealing with public funds, deposits and so on. You made reference, I believe, to the banking system per se. Implicit in your remarks is a recognition that there could be no roll-back, practically speaking, of what has taken place with respect to other institutions, notably trust companies. So the

[Traduction]

objectif de réduire autant que possible le coût pour les membres du système d'assurance-dépôts et l'on ne peut en attribuer la cause à des considérations politiques.

Enfin, j'aimerais parler un peu des recommandations du Comité Wyman au sujet du rôle de la SADC dans la surveillance préventive des institutions financières. Compte tenu des changements dans le secteur des finances et des réponses qui sont données dans le Livre vert, éléments qui motivent encore davantage le besoin de surveillance, il est nécessaire de réexaminer en profondeur l'organisation actuelle des organismes de surveillance. Je suis d'accord avec l'observation du Comité Wyman à l'effet que la SADC devrait recevoir plus d'informations sur ses institutions participantes et qu'elle devrait avoir une influence plus grande sur leur comportement. J'estime cependant que nous devons tenter d'arriver à des arrangements qui renforceront la position de la SADC sans faire double emploi avec les activités des organismes de surveillance actuels proposés dans le rapport Wyman.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci, Monsieur Bouey. Monsieur Johnston.

**M. Johnston:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Bouey, je vous remercie de votre présentation dans laquelle vous abordez les principales questions soulevées dans le Livre vert. J'aimerais vous demander de nous faire part d'autres opinions que vous pourriez avoir en la matière.

Lors de la récente réunion de l'Association canadienne des courtiers en valeurs mobilières, tenue à Québec, le président sortant, M. Pierre Brunet, a dit que nous avions maintenant l'un des meilleurs marchés financiers du monde. Il a déclaré à la presse que nous avions entre les mains une formule gagnante; un système toujours dynamique qui s'ajuste rapidement aux nouveaux besoins; pourquoi donc le laisser tomber? L'Association prévoit que les propositions du Livre vert vont transformer le secteur financier en un véritable champ de bataille, et, bien entendu, elle a dit avoir certaines appréhensions à-propos de la puissance éventuelle que pourront avoir les grands conglomerats financiers qui pourront naître à la suite de ces propositions. On craint que comme par le passé, nous soyons trop lents à réagir et que lorsque vient le temps d'examiner et de redresser l'un des éléments qui ne fonctionnerait pas comme il le devrait, les choses n'aillent pas aussi rondement qu'il le faudrait. Mais c'est l'optique que nous devrions prendre.

J'aimerais avoir vos commentaires sur une ou deux questions, si vous me permettez, au sujet du système actuel, et si vous pensez vraiment que l'on devrait aller de l'avant pour répondre aux désirs des institutions qui veulent se diversifier davantage au moyen de ces conglomerats financiers.

La deuxième question touche un sujet que vous avez abordé. Vous avez dit que vous estimiez que les sociétés, organisations ou institutions ouvertes étaient ce qu'il y avait de mieux quand il s'agissait de fonds publics, de dépôts et ainsi de suite. Vous faisiez référence, je crois, au système bancaire. Il semble évident, d'après vos remarques, qu'il ne pourrait y avoir aucun recul, pratiquement parlant, par rapport à la situation dans

*[Text]*

alternative is to put in stringent rules for self-dealing, an effective ban on self-dealing. You also recognized that this has limitations.

So in a sense, I think what comes out of this paper is that we have a situation in front of us which is a difficult one, and this seems to be the best of a series of possible solutions. If they are going to be in the commercial banking business, then the idea of having Schedule C banks is a good one from a regulatory point of view to establish the so-called Chinese wall, but at the same time, in order to remove the conflict of interest we have to have stringent, absolute prohibitions against self-dealing because anything else becomes judgmental—I think that was the term you used—and it becomes impossible to say what is a good self-dealing transaction and what is not a good self-dealing transaction. This obviously raises some serious questions with respect to efficiencies, but that seems to be the best of a series of difficult choices, as I interpret your paper.

Does that mean, Governor, that when the Bank Act comes up for revision, in order to put everybody on the level playing field you would also support more closely held banks, provided the same self-dealing requirements became applicable to them? In other words, the ones that would be imposed in the Schedule C would then be imposed in the Schedule A, but there would not be the limitation with respect to 10% ownership. If that is the case, or even if it is not the case, are you satisfied from your analysis of what you see in terms of the self-dealing requirements or restrictions that are in these proposals from the Minister of State for Finance that they are adequate to prevent the kinds of abuses you suggest might otherwise take place? Now, that is a lot to put out in front of you, but . . .

**Mr. Bouey:** It is, Mr. Johnston. Let me start by saying I think we do have a good capital market in this country. I think it has served us pretty well, but it is very hard to stay exactly where we are. Some things are changing. We now have financial conglomerates whether we like them or not, and there is nothing to stop us having more. We have had self-dealing problems, and we do have institutions that want to engage in wider powers. It is rather difficult to say they cannot unless you have a good reason for that. So I do think we have to respond to these considerations, and I think the green paper does respond to those.

On the question of whether the ban against self-dealing is adequate, I suppose it is always difficult to get a system that somebody cannot find a way around to a certain extent. But I think we can make it a lot more difficult than it has been, and I think it is possible to ensure there are penalties that will act as a deterrent. We have a lot of things in our society that work that way, but nevertheless work reasonably well even though some people do get away with the odd thing.

*[Translation]*

d'autres institutions, notamment les sociétés de fiducie. La solution consiste donc à imposer des règles sévères relativement aux transactions intéressées, une véritable interdiction, en quelque sorte. Vous reconnaissez aussi qu'il y a des limites.

En un sens, je crois donc que ce qui ressort de ce document est que nous nous trouvons devant une situation des plus difficile, et il semble que ce soit la meilleure de toute une série de solutions possibles. S'il est prévu que les banques de l'Annexe C fassent partie du secteur du prêt commercial, l'idée de leur création est bonne, du point de vue de la réglementation, pour établir le soit-disant «mur du silence», mais en même temps, si nous voulons éliminer la possibilité des conflits d'intérêt, il doit y avoir des interdictions sévères et absolues contre les transactions intéressées parce que toute autre solution devient aléatoire, et il devient alors impossible de faire la distinction entre les bonnes transactions intéressées et les mauvaises. Cette solution soulève évidemment un certain nombre de questions sérieuses en ce qui a trait à l'efficacité, mais il semble que ce soit la meilleure de toute une série de choix difficiles, si je comprends bien votre document.

Cela signifie-t-il, monsieur Bouey, qu'au moment de la révision de la Loi sur les banques, par souci d'égalité, vous favoriserez un système de banques plus fermées, pourvu qu'elles doivent aussi observer les exigences relatives aux transactions intéressées? Autrement dit, celles qui seraient imposées dans l'Annexe C seraient alors aussi imposées dans l'Annexe A, mais en excluant la limite de participation de 10 p. 100. Si c'est le cas, ou même dans le cas contraire, êtes-vous convaincu, d'après ce que vous a révélé l'analyse des exigences ou des limites relatives aux transactions intéressées qui figurent dans les propositions du ministre d'État aux finances, qu'elles sont adéquates pour prévenir le genre d'abus qui pourrait se faire, selon vous? C'est peut-être beaucoup vous demander, mais . . .

**M. Bouey:** En effet, monsieur Johnston. Permettez-moi tout d'abord de dire que j'estime que nous possédons un bon marché financier au Canada. Je crois qu'il nous a plutôt bien servi, mais il est très difficile de demeurer exactement où nous sommes. Les choses évoluent. Que nous les aimions ou pas, nous avons maintenant des conglomerats financiers, et rien ne pourra empêcher qu'il en naisse d'autres. Les transactions intéressées nous ont causé des difficultés et certaines de nos institutions souhaitent un élargissement de leurs pouvoirs. Il est plutôt difficile de leur dire non, à moins d'avoir une bonne raison de le faire. J'estime donc que nous devons réagir à ces considérations, ce que Livre vert fait d'ailleurs bien, à mon avis.

A savoir si l'interdiction des transactions intéressées est une solution adéquate, je suppose qu'il est toujours difficile d'établir un système sans faille, dans une certaine mesure. Je crois que nous pouvons cependant parvenir à mettre sur pied un système qu'il sera beaucoup plus difficile de contourner que par le passé, et je pense qu'il est possible de faire en sorte qu'il y ait des peines qui exerceront un effet préventif à cet égard. Bien des choses fonctionnent ainsi dans notre société, ce qui ne



[Traduction]

les empêche pas de fonctionner raisonnablement bien, même si certains parviennent quand même à les contourner.

Pour ce qui est des banques, vous avez parlé, je crois, de la possibilité de banques fermées en 1990—les banques de l'Annexe A, si je ne m'abuse. Je dirais que non. Je ne vois pas pourquoi il y aurait lieu d'intervenir par rapport au système ouvert prévu pour les banques de l'Annexe A. Je préfère la notion des institutions ouvertes dans tous les cas, mais je ne vois pas comment la chose est possible dans celui de bon nombre d'institutions non bancaires. Si nous voulions adopter cette solution, il nous faudrait apporter beaucoup d'attention à la participation existante ou étendre la chose sur plusieurs années pour être juste envers tous, et la possibilité d'effectuer des transactions intéressées existerait alors pendant tout ce temps. Je pense que l'idée est allée un peu trop loin.

Pour revenir à la question des banques, celles de l'Annexe C, je voudrais signaler que le Livre vert ne donne aucune raison d'exempter ces banques de ces arrangements. Je ne puis vous donner aucune raison non plus. Peut être pourront-elles éventuellement se fusionner et posséder des sociétés de fiducie ou d'autres institutions, pour former des sociétés de portefeuille. Je préférerais certainement cette possibilité à celle de leur permettre de devenir un jour des sociétés fermées. Je n'en vois vraiment pas l'utilité.

**M. Johnston:** Monsieur Bouey, ma prochaine question peut être un peu embêtante, mais on a discuté plus tôt de la question des murs du silence, que vous avez soulevée dans votre document, séparant la fonction des sociétés de fiducie de celles des banques commerciales en ce qui a trait à l'information confidentielle de leurs clients. Certains membres du Comité, lors des discussions avec des témoins, en sont venus à la conclusion que pour des raisons de concurrence, les sociétés de fiducie se verraient probablement accorder la possibilité d'avoir des activités bancaires dans leurs succursales existantes. Autrement dit, dans une petite ville de la Saskatchewan ou d'ailleurs, ce pourrait être le cas. Il faudrait donc s'efforcer de maintenir le soi-disant mur du silence entre les deux types d'activités ayant cours dans la même succursale d'une petite collectivité rurale. Peut-être qu'une personne s'occuperait des activités commerciales ou peut-être pas; c'est une question qu'il faudrait soulever. Les autres activités: celles de fiducie, les prêts hypothécaires et ainsi de suite, se dérouleraient toutes dans le même milieu. Voyez-vous quelques difficultés à cela ou estimez-vous que le mur du silence soit fondamental dans le cadre de la réforme proposée?

**M. Bouey:** J'estime que c'est un élément important de la réforme proposée. J'aime l'idée de faire la distinction entre la société de fiducie et la banque de l'Annexe C. Je crois qu'il est temps que nous reconnaissons que les sociétés de fiducie sont très engagées dans le domaine bancaire. Au moment où l'on se parle, si vous faisiez le total de tous les éléments d'actifs des sociétés de fiducie qui sont de fait du financement d'entreprises: obligations de sociétés, actions, prêts hypothécaires non résidentiels, prêts à des entreprises et débiteurs de crédit bail, vous constateriez qu'elles sont très impliquées dans le finance-

[Text]

think they are types of financing that give rise to much of the conflict-of-interest problem; maybe a little.

I recognize the problem once you get down to a small office. Certainly you could not have the same person doing both the fiduciary business and the business lending business; you would certainly have to separate them.

**The Chairman:** Why? You do not do it now, Governor. A trust company under its basket clause is entitled to do some commercial lending. In a small town the trust company officer could be making some commercial loans to the same person to whom he is lending trust funds.

**Mr. Bouey:** Yes, well, I do not think it is a good idea if it happens.

**The Chairman:** But the fact is, it does happen now.

**Mr. Bouey:** Well, maybe it is time it was changed.

**A Witness:** The Chinese Wall would change it.

**Mr. Bouey:** The Chinese Wall would change it.

**Mr. Johnston:** I have, just in closing, perhaps a more philosophical question. There seems to me to be a bit of a different culture among bankers perhaps; certainly traditionally. Some of the paper entrepreneurs have invaded other parts of the financial services industry, and our law perhaps encourages some paper entrepreneurs. I am not suggesting they all are, by any means. But does it trouble you at all that there may be a new culture invading the whole area of financial services and banking which has not been there in the past? The traditional bankers as we know them in the widely held bank had an attitude, vis-à-vis the clientele, vis-à-vis the services rendered, which was more of a vocation and they were more interested in service, certainly at the branch level than the bottom line of the institution perhaps at the rate they were working. That is just a personal view I happen to have as to how our banking system has evolved. Are we seeing that changing today? If so, does this mean we are going to have to be much more vigilant in terms of rules on self-dealing and conflicts of interest? In closely held conglomerates, do we have to make sure there is no "if you scratch my back, I will scratch yours", which is one of the possibilities when you have closely controlled corporations as opposed to widely held banks?

**Mr. Bouey:** Well, I am not sure about differences in culture. It is certainly the case that we have seen this movement to more concentrated ownership. This certainly is a difference, and the green paper is of course concerned about it to a very great extent.

In the end, I suppose we rely on competition to provide the best service. If people do not like the kind of service they are

[Translation]

ment commercial. Cependant, dans la plupart des cas, je ne crois pas que ce soit des types de financement qui pourraient faire craindre des conflits d'intérêt; peut-être un peu malgré tout.

Je reconnais le problème qui peut exister quand il s'agit d'opérations dans une petite succursale. Il ne serait évidemment pas question que ce soit la même personne qui s'occupe des activités de fiducie et de celles des prêts commerciaux. Il faudrait à coup sûr les séparer.

**Le président:** Pourquoi? Ce n'est pas ce qui se fait à l'heure actuelle, monsieur Bouey. Aux termes de la clause omnibus qui les concerne, il est permis aux sociétés de fiducie d'avoir certaines activités de prêt commercial. Dans une petite ville, un agent d'une société de fiducie pourrait consentir un prêt commercial à la même personne à laquelle il a prêté des sommes en fiducie.

**M. Bouey:** Oui, je ne sais trop, je ne crois pas que ce soit tellement une bonne chose si cela arrive.

**Le président:** Mais le fait est que c'est le cas à l'heure actuelle.

**M. Bouey:** Oui, je suppose qu'il faudrait y voir.

**Un témoin:** Le mur du silence arrangerait tout cela.

**M. Bouey:** Le mur du silence arrangerait tout cela.

**M. Johnston:** En terminant, j'aurais peut-être une autre question un peu plus théorique. Il me semble y avoir une différence de culture parmi les banquiers; c'était certainement le cas traditionnellement. Certains groupes semblent avoir envahi d'autres parties du secteur des services financiers. Notre loi encourage peut-être l'existence de ces groupes. Eprouvez-vous un certain malaise à l'effet qu'il y a peut-être une nouvelle culture qui soit en train d'envahir tout le domaine des services financiers et des services bancaires, et qui n'existait pas auparavant? Les banquiers traditionnels auxquels nous sommes habitués dans le système ouvert que nous connaissons avaient une attitude vis-à-vis la clientèle et par rapport aux services rendus, qui tenait plus d'une vocation. Ils étaient davantage intéressés aux services, en tout cas au sein de leur succursale, qu'aux résultats de l'institution, à voir le rythme auquel ils travaillaient. Ce n'est qu'une opinion personnelle que j'émetts sur l'évolution de notre système bancaire. Cette attitude est-elle en train de changer? Si c'est le cas, cela veut-il dire que nous allons devoir être beaucoup plus vigilants pour ce qui est des règles relatives aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêt? Dans les conglomérats fermés, devons-nous faire en sorte qu'il ne se fasse pas trop d'échanges de services intéressés, ce qui peut fort bien arriver quand on est en présence de sociétés fermées par opposition à un système de banques ouvertes?

**M. Bouey:** Je ne saurais trop quoi vous dire à propos des différences de culture. Il est cependant vrai que nous avons pu constater un mouvement vers la concentration de la participation. Cela constitue sûrement une différence et bien entendu, le Livre vert en tient compte de façon très importante.

En bout de course, je suppose que l'on peut compter sur la concurrence pour que le service soit meilleur. Si les gens



[Texte]

getting from the new culture, they will not do very well. I am not convinced the cultural differences are all that great at the level to which people deal with the public.

**The Chairman:** Mr. McCrossan.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask your view about, first of all, the deposit insurance system and the premium increase you have recommended.

The system so far has been predicated on the idea of charging a uniform premium to all deposits. But it occurs to me that there is a very strong difference in risk between a bank, such as the Continental Illinois Bank, which did not have a branch network but relied on commercial deposits, or even the Canadian Commercial Bank, which had a large number of large deposits, and the other banks which have large numbers of small deposits which are covered by the \$60,000. The large depositor is much more likely to try to flee quickly if he senses the bank is in trouble, and that can precipitate a crisis. I wonder whether it does not make sense to move away from the uniform premium situation, which says that all risks are equal, towards something that reflects the diversity or concentration of the depositors and even the diversity or concentration of the investments of the banks.

• 1620

**Mr. Bouey:** I think quite a lot of thought has been given to this question of risk related to premiums. But it is a very difficult one. I do not think anyone as yet has come up with the solution. There are the problems that you mention, the kind of deposits that institutions have, the diversification of their assets, but there are a great many other things as well.

I could run over quite a list. For instance, there are capital ratios, and certainly you would want to worry about the amount of capital in the firm. You might even want to deal with some of comments we have already made, worry about the concentration of ownership. You would certainly want to worry about the trend of earnings. You would want to worry about the quality of the assets—you have touched on the diversification. You would want to know the size of exposure to any one borrower; the exposure to Third World country debtors. You might want to look at recent loss experience. What about the degree of mismatching between the terms of assets and liabilities?

I mentioned foreign currency assets. I should also have said the exposure to the need for foreign currency funding. No doubt there are other things as well, and you would have to weight these in some way. Then, I wonder if you could really work out a big enough difference in premiums that would really matter. Those are some of the obvious problems in that system.

[Traduction]

n'aiment pas le genre de services qu'ils obtiennent des institutions de la nouvelle école de pensée, elles ne feront pas de très bonnes affaires. Je ne suis pas convaincu que les différences à cet égard soient tellement importantes au niveau auquel les gens traitent avec le public.

**Le président:** M. McCrossan.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président. J'aimerais avoir vos commentaires à propos du système d'assurance-dépôts et de l'augmentation des primes que vous avez recommandée.

Jusqu'à présent, le système a toujours été fondé sur le principe d'appliquer une prime uniforme à tous les dépôts. Mais il me semble y avoir une différence de risque très marquée entre une banque, comme la Continental Illinois Bank, qui ne disposait pas d'un réseau de succursales et qui ne pouvait s'appuyer que sur des dépôts commerciaux, ou même la Banque canadienne de commerce, qui possédait un grand nombre de dépôts importants, et les autres banques qui possèdent un grand nombre de petits dépôts qui sont garantis jusqu'à 60,000\$. Le déposant qui détient des sommes importantes est beaucoup susceptible d'essayer de se retirer rapidement s'il se rend compte que la banque est en difficulté, et cela peut occasionner une crise. Je me demande s'il ne serait pas bon de s'éloigner du système des primes uniformes, selon lesquelles tous les risques sont égaux, vers quelque chose qui reflète la diversité ou la concentration des déposants et même celles des placements des banques.

**M. Bouey:** Je crois que l'on a étudié de très près la question du risque par rapport aux primes. Mais ce n'est pas une question très facile à régler. Je ne crois pas que qui que ce soit ait trouvé la solution. Il y a les problèmes dont vous avez parlé, le genre de dépôt des institutions et la question de la diversification de leur actif, mais il y a beaucoup d'autres choses encore.

Je pourrais en faire toute une liste. Par exemple, il y a le ratio du capital, et vous vous intéresseriez sans doute au montant du capital que possède la société. Vous pourriez peut-être même vous intéresser à certains des commentaires que nous avons déjà faits, à la concentration de la participation. Vous voudriez sans doute en savoir plus long à propos de la tendance des gains. Il serait aussi intéressant de parler de la qualité des éléments d'actif—il serait alors question de la diversification. Il serait aussi intéressant de connaître l'importance de la position nette débitrice envers chaque emprunteur; la position nette envers les débiteurs des pays du Tiers-Monde. Vous seriez peut-être intéressés à connaître l'expérience récente par rapport aux pertes. Et que dire du manque de concordance entre les éléments de l'actif et du passif?

J'ai mentionné les actifs en monnaie étrangère. J'aurais aussi dû parler de la position par rapport aux besoins de financement en devises étrangères. Il y a sûrement bien d'autres choses encore qu'il faudrait soulever de quelque façon. Cela fait, je me demande si la différence par rapport aux primes serait suffisamment importante pour que l'exercice

[Text]

I would also worry a little bit about the question of what happens after you give people quite a different rating. What does that do to the position of institutions in the market? You would want to be awfully sure because you might be signing the death warrant of an institution if you gave it a very low or very high risk rating. I think the quality of assets matters perhaps more than anything. And comparisons, from one institution to another, are extraordinarily difficult to make. How do you know that one institution has made an adequate provision for a loss and another one has not? One hopes the supervisors will have a judgment on that. But it is very difficult.

**Mr. McCrossan:** I advanced my question because there seemed to be a feeling among the larger, more diversified, maybe even better run, institutions that they were paying the freight for the concentration and the risks that the owners of the less diversified, down quality assets banks were holding. Why, after all, should the system impose a tax on the better run to in effect subsidize the lack of diversification or even sloppy management practices of the poorly run?

**Mr. Bouey:** I know that is what the argument is and that is what the question is. The problem is to find the solution. It is true that the large banks pay most of the premiums, but that is mainly because they have most of the deposits. You could not make the risk premium so different that it would not be true. The large banks would still pay most of the premiums.

**Mr. McCrossan:** The second question I have arises out of the testimony of an earlier witness. It has to do with the necessity of creating Schedule C banks. What is the practical difference of setting up a system whereby, if a trust company exceeds a certain ratio in a consumer commercial loan, it has its loan subject to inspection by the Inspector General of Banks? It has to make deposits with the Bank of Canada, rather than setting up a separate entity. In other words, there is some sort of segregation of assets inside the one company. Is it important to go through the discipline of actually setting up a Schedule C bank, even though it might be running out of the same premises with the same clerks; could we not accomplish it inside the original corporate structure just by changing our regulations?

• 1625

**Mr. Bouey:** I think they have touched on some of the points there already. I think to have them separate does improve the separation of the trust business from the banking business. I think trust companies are so far into business financing now—and they want to go further, they want to make more commer-

[Translation]

en vaille la peine. Ce ne sont là que quelques uns des problèmes les plus évidents de ce système.

Je m'inquiéteraï aussi quelque peu de la situation après avoir donné aux institutions des cotes passablement différentes. Quelles sont les conséquences par rapport à la position des institutions sur le marché? Il faudrait être drôlement certain de son affaire parce que attribuer une cote très basse ou très haute à une institution pourrait équivaloir à signer son arrêt de mort. Je crois que la qualité des actifs importe plus que quoi que ce soit. Il est excessivement difficile de faire des comparaisons entre une institution et une autre. Comment pouvez-vous savoir si une institution a fait des provisions suffisantes en prévision d'une perte et qu'une autre non? Il faut espérer que les organismes de surveillance sauront faire preuve de jugement en la matière. C'est une question très difficile à régler.

**M. McCrossan:** J'ai posé cette question parce que certaines institutions importantes, plus diversifiées et peut-être même mieux administrées ont l'impression de devoir payer la note pour la concentration et les risques de banques dont les actifs sont moins diversifiés et de moins bonne qualité. Pourquoi le système taxerait-il les institutions mieux administrées pour subventionner, en quelque sorte, le manque de diversification ou même les mauvaises pratiques des institutions moins bien menées?

**M. Bouey:** Je sais que c'est autour de cela que tourne toute la question. La difficulté est de trouver une solution. Je reconnais que ce sont les banques les plus importantes qui paient la plupart des primes, mais c'est surtout parce que ce sont elles qui reçoivent la plus grande part des dépôts. On ne pourrait rendre les primes à ce point différentes pour changer la situation. Les banques importantes devraient encore payer la plus grande partie des primes.

**M. McCrossan:** Ma deuxième question m'est inspirée d'un témoignage que nous avons eu plus tôt. Elle a trait à la nécessité de créer les banques de l'Annexe C. À quoi tient la différence par rapport à la situation actuelle de mettre sur pied un système qui veut que lorsque une société de fiducie dépasse un certain seuil dans le rapport entre ses prêts à la consommation et ses prêts commerciaux, elle doive soumettre ses prêts à une inspection par l'inspecteur général des banques? Elle doit faire ses dépôts à la Banque du Canada, plutôt que de créer une entité distincte. En d'autres mots, il existe une certaine forme de séparation entre les éléments de l'actif au sein de la société. Il est important de faire l'exercice de mettre sur pied une banque de l'Annexe C, en bonne et due forme, même si elle doit être exploitée dans les mêmes locaux et par les mêmes agents. Ne pourrions-nous pas tout simplement modifier nos règlements pour que tout cela devienne possible à l'intérieur de la structure que nous possédons déjà?

**M. Bouey:** Je crois que c'est un peu cela que l'on a fait. J'estime que le fait que les deux activités soient distinctes améliore le cloisonnement entre les activités bancaires et celles de fiducie. Je crois que les sociétés de fiducie sont tellement avancées dans le domaine du financement commercial à l'heure actuelle—elles désirent d'ailleurs aller encore plus loin



[Texte]

cial loans—that we are just kidding ourselves if we say that some are banks and some are not.

You could do that; you could give them more powers and then you could have a situation more like the one in the United States where the words are almost interchangeable. Now banks are trust companies and trust companies are banks. I suppose you could do that, but I like the solution as proposed here. It makes it clear that these institutions are in the banking business, in the commercial lending business; that they have to keep cash reserve requirements; that they are separate; and that the customer knows what kind of an institution he is dealing with. I think there are some important advantages here.

**Mr. McCrossan:** In summary, would you see it as a considerable weakness if they tried to accommodate the trust companies inside their existing corporate set-up and did not proceed with the Schedule C bank idea?

**Mr. Bouey:** Yes, I greatly prefer the Schedule C idea.

**Mr. McCrossan:** I have no more questions.

**The Chairman:** Mr. Riis.

**Mr. Riis:** Thank you, Mr. Chairman. Governor Bouey, you have mentioned in your comments the fact that we have financial conglomerates now; that there is a move to more concentrated ownership at this moment. In *The Globe and Mail* today, it says that financial deregulation could spur acquisitions and they talk about some of the possible scenarios. In the green paper it says that it is not necessarily the case that higher concentration is always undesirable; on the same page, it says that it should be noted that an increase in concentration or a high degree of concentration does not necessarily reduce competition.

I guess a fear of this green paper and its proposals is that it would lead to an increase in corporate concentration in this financial industry. Governor, do you share that view and does it provide concerns for you, if that is the case?

**Mr. Bouey:** I think it depends on the degree of concentration, Mr. Riis, and the form of it. I think the green paper does talk about some safeguards, namely that mergers would have to be approved and that takeovers in some cases might have to be approved. It might very well be the case that the authorities, the government, would wish to take the view that there is some size beyond which mergers and takeovers should not occur. I think that is a possibility and I would hope they would consider that possibility.

**Mr. Riis:** Do you mean that there is a maximum size for a conglomerate, beyond which it would not be productive or not be in the best interests of the country?

**Mr. Bouey:** It seems to me one ought to consider that possibility.

[Traduction]

et faire davantage de prêts commerciaux—que c'est un peu naïf que de prétendre que certaines sont des banques et que d'autres ne le sont pas.

On pourrait le faire. On pourrait en effet leur donner plus de pouvoirs. Nous nous retrouverions alors dans une situation qui ressemblerait beaucoup à celle qui prévaut aux États-Unis où les désignations veulent presque dire la même chose. Les banques sont maintenant des sociétés de fiducie et les sociétés de fiducie sont des banques. Je suppose que l'on pourrait prendre cette orientation, mais je préfère la solution proposée ici. Les règles du jeu sont claires: ces institutions font partie du domaine bancaire, du domaine du prêt commercial; elles doivent avoir des réserves; elles sont distinctes, et le consommateur sait à quel genre d'institutions il a affaire. J'estime que cela présente certains avantages importants.

**M. McCrossan:** En résumé, verriez-vous d'un mauvais oeil que l'on tente d'adapter les sociétés de fiducie à la structure existante et qu'on laisse tomber l'idée des banques de l'Annexe C?

**M. Bouey:** Oui, l'idée des banques de l'Annexe C me sourit beaucoup plus.

**M. McCrossan:** Je n'ai pas d'autres questions.

**Le président:** M. Riis.

**M. Riis:** Merci, monsieur le président. Monsieur Bouey, vous avez mentionné dans vos remarques qu'il existait maintenant au Canada des conglomerats financiers et qu'il y avait une tendance vers une participation plus concentrée à l'heure actuelle. Dans le numéro du *Globe and Mail* d'aujourd'hui, on dit que la déréglementation en matière de finances pourrait stimuler les acquisitions et l'on donne quelques scénarios possibles. Dans le Livre vert, on dit qu'une plus grande concentration n'est pas toujours désirable. À la même page, on dit aussi qu'il est à remarquer qu'une augmentation dans la concentration ou un degré élevé de concentration ne diminue pas nécessairement la concurrence.

Je crois que l'une des craintes qui ressort du Livre vert et des propositions qu'il contient est qu'un tel système entraînerait une augmentation de la concentration dans le secteur financier. Monsieur Bouey, êtes-vous d'accord avec cela et quelles inquiétudes entretenez-vous à cet égard, si vous en avez?

**M. Bouey:** Je crois que tout dépend du degré de concentration, monsieur Riis, et de la forme qu'elle prendrait. Je pense que le Livre vert renferme certaines mesures préventives à cet égard, entre autres, que les fusions, et dans certains cas, les acquisitions devraient être approuvées. Le gouvernement veut peut-être limiter l'importance des fusions et des acquisitions. C'est possible et de toute façon, j'espère qu'il considérera cette possibilité.

**M. Riis:** Voulez-vous dire qu'il y a une limite à un conglomerat, à partir de laquelle il ne serait pas productif ou pourrait nuire aux intérêts du pays?

**M. Bouey:** J'ai l'impression qu'il faut envisager cette possibilité.

[Text]

**Mr. Riis:** Governor, in your comments earlier you mentioned self-dealing and some of the concerns you had about that with these proposed changes. One of the proposals calls for the establishment of a conflict of interest office to which depositors or investors could come. Can you share some of your views about that office? Can an office like that work well? What aspects of it should we be particularly concerned about in our inquiry?

**Mr. Bouey:** I have not given that particular proposal a great deal of thought. I think it is put in there as a safeguard. I guess I am not very sure of the extent to which it would actually be used, but it does seem to me that the ordinary individual who feels that he has not been dealt with fairly, because of some conflict of interest, probably needs some help from somewhere in order to seek redress.

• 1630

So I think it is a proposal that should be examined. When I think about it, I am a little worried people might not have anything to do for a long time, on the grounds it may not be easy for the individual customer to know he has been the victim of some conflict of interest.

**Mr. Riis:** Governor, the paper suggests or proposes to merge the Inspector General of Banks and some kind of insurance into one office. You will be aware that a recent report of this committee commented on the role of the office of the Inspector General of Banks in the CCB problem and was not very impressed with how it had been dealt with at the time. By merging these two offices, do you see ways the situation can improve in terms of being able to monitor more adequately and be on top of what is going on out there? This morning we had the Quebec witnesses indicating the importance of being able to recognize an emerging problem earlier than we have traditionally done; I suppose that is one thing that became clear in the examination into the CCB. Will you have some observations on the merging of this office in light of the experience we have just gone through?

**Mr. Bouey:** I think there are arguments for doing that. One of them is that if the proposal to adopt the system proposed in the green paper is followed it will take quite a lot of additional supervision to monitor and supervise the self-dealing problems. I think we would probably all agree on the basis of recent experience that some strengthening of the supervisory system would be useful. It leaves us the question of how it is related to the CDIC. I think that has to be studied as well.

**Mr. Riis:** Governor, this is my last question. In your paper you refer to the financial supermarkets which would likely occur, and in your view there is still plenty of room for independent financial institutions. Earlier in the day we were speculating on a situation in some of the smaller communities

[Translation]

**M. Riis:** Monsieur Bouey, vous nous avez parlé plus tôt des transactions intéressées et de certaines inquiétudes que vous avez à l'égard des changements proposés en la matière. L'une des propositions suggère l'établissement d'un bureau qui serait chargé des conflits d'intérêt, auquel les déposants ou les investisseurs pourraient s'adresser. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez de cette idée? Un tel bureau peut-il bien fonctionner? Sur quels aspects de cette idée devrions-nous particulièrement nous pencher au cours de nos travaux?

**M. Bouey:** Je ne me suis pas beaucoup attardé à cette proposition précise. J'estime qu'il s'agit surtout d'une mesure de sécurité. Je ne suis pas trop certain de la mesure dans laquelle on l'utiliserait, mais il me semble que le citoyen ordinaire qui a l'impression d'avoir été traité injustement, en raison d'un conflit d'intérêt quelconque, a probablement besoin d'aide pour tenter d'obtenir justice.

J'estime donc que c'est une proposition qu'il vaut la peine d'examiner. Quand j'y pense, je crains un peu qu'il s'écoule encore bien du temps avant que les gens ne puissent profiter d'un tel service parce qu'il n'est peut-être pas facile pour un client de savoir s'il a été la victime d'un conflit d'intérêt quelconque.

**M. Riis:** Monsieur Bouey, le Livre vert suggère ou propose de fusionner le bureau de l'inspecteur général des banques et un service quelconque d'assurance en un seul bureau. Vous savez qu'un récent rapport du présent Comité renfermait un certain nombre d'observations sur le rôle qu'a joué le bureau de l'inspecteur général des banques dans le problème de la BCC et que le Comité n'a pas été impressionné de la façon dont on a traité le problème en cause. En fusionnant ces deux bureaux, voyez-vous des façons dont la situation peut s'améliorer quant à la capacité d'exercer une meilleure surveillance et de savoir vraiment ce qui se passe? Ce matin, certains témoins du Québec ont fait ressortir l'importance de pouvoir reconnaître un problème naissant plus tôt que nous avons pu le faire auparavant. Je suppose que c'est l'une des choses qui sont ressorties au moment de l'examen de l'affaire de la BCC. À la lumière de l'expérience que nous venons tout juste de vivre, auriez-vous certaines observations à faire sur la fusion de ces deux bureaux?

**M. Bouey:** Je crois qu'il y a des raisons pour faire cela. L'une d'elles est que si l'on décide d'appliquer la proposition d'adopter le système proposé dans le Livre vert, il faudrait beaucoup plus de surveillance pour contrôler et superviser les problèmes relatifs aux transactions intéressées. Je crois que nous serions probablement tous d'accord, compte tenu de l'expérience récente, qu'il serait utile de renforcer quelque peu le système de surveillance. Reste encore la question de savoir comment tout cela s'articule avec la SADC. C'est une autre question à examiner.

**M. Riis:** Monsieur Bouey, une dernière question. Dans votre document, vous parlez des supermarchés financiers qui naîtraient probablement, alors qu'à votre avis, il reste encore suffisamment de place pour d'autres institutions financières indépendantes. Nous discutons plus tôt d'une situation



[Texte]

of the country where you would have an existing bank and across the street you would have a financial supermarket, where it is in the interest of all the people participating in the supermarket to be successful and to assist their friends around the corner and so on wherever possible, wherever it would be legal. Do you see some problem emerging here, particularly in smaller communities, where you have on one hand an existing bank and on the other hand this financial supermarket to take care of your financial needs? Will the banks not be phased out possibly as a result in some communities?

**Mr. Bouey:** I think I have already stated, Mr. Riis, that I am not able to give you reasons as to why the banks are excluded from this proposal—and I am not sure they always will be. I think that is really my answer to the question.

As to whether supermarkets will be greatly used, I must say I have some doubts of my own based on a sample of one—my own activities. I cannot imagine changing any of my transactions as a result of these measures. Indeed, I think most or at least the larger communities are set up in a way in which you almost have one-stop shopping on one city block. You may have to go from one building to another, but it is probably no more difficult than going from one counter to another. So I am not sure this will result in a dramatic change. To the extent that it helps competition, I am in favour of it.

**Mr. Riis:** My last question—I said that a moment ago, but this is my last one. When we were talking earlier, discussions other than today, you often referred to the competition that existed in the banking system. I think you always felt it was adequate in the banking system. Now we are going to have the possibility of a new set of Schedule C players in the banking system. Is there a problem now, Governor, in terms of competition not only in the bank, but expanding it into the financial industry? One's impression when one looks at the financial institutions today is that they have lots of money and are trying to find ways of getting it out there. Do we really need more competition?

**Mr. Bouey:** It is always impossible to be against more competition, I find, and we expect the economy to grow. We expect there will be more opportunities for business lending in the future.

• 1635

So I do not see why we should resist opportunities to provide more competition. I think there is a lot of competition. I would not really expect a dramatic change here in the competition for business loans. But it seems to me we are in this discussion partly because of the desire to expand the powers of some institutions, such as the trust companies, to give them more commercial business lending opportunities. So we are really talking about how we are going to control that.

[Traduction]

possible qui pourrait se produire dans une petite ville quelconque du pays où il pourrait arriver qu'en face d'une banque existante s'installe un supermarché financier pour lequel il serait dans l'intérêt de tous ceux qui ont participé à sa création de bien réussir et d'aider tous leurs amis le plus possible et le mieux possible, dans les limites de la légalité. Voyez-vous des problèmes à cela, particulièrement dans les plus petites localités où il existe déjà une banque et où il pourrait exister aussi un supermarché financier pour répondre à tous les besoins de cette nature? Cela signifiera-t-il l'élimination progressive des banques dans certaines de ces collectivités?

**M. Bouey:** Je crois avoir déjà dit, monsieur Riis, que je ne puis vous donner de raisons sur les motifs qui font que les banques sont exclues de cette proposition—et je ne suis pas sûr qu'elles le seront toujours. C'est à peu près la seule réponse que je peux vous donner.

A savoir si les gens auront beaucoup recours aux supermarchés, je dois dire que j'ai certains doutes si j'en juge par un exemple que je connais—mes propres activités. Je ne puis penser modifier quelque transactions que ce soit à la suite de ces mesures. La plupart des villes de moyenne importance ou à tout le moins les plus grandes villes sont organisées de façon à vous permettre de trouver tout ce que vous voulez en un seul endroit. Il se peut que vous deviez passer d'un magasin à un autre, mais ce n'est probablement pas plus difficile que d'aller d'un comptoir à un autre. Je ne suis donc pas certain que cette idée devrait entraîner un changement radical. Dans la mesure où cela encourage la concurrence, je suis en faveur.

**M. Riis:** Encore une dernière question. Au cours de discussions que nous avons déjà eues, vous avez souvent parlé de la concurrence qui existait dans le système bancaire. Je crois que vous avez toujours été d'avis qu'elle était adéquate dans le système bancaire. Un nouveau groupe, celui des banques de l'Annexe C, va aussi vouloir sa part dans le système. Cela crée-t-il un problème, monsieur Bouey, en ce qui a trait à la concurrence, non seulement par rapport aux banques, mais par rapport au secteur financier? L'impression que nous donnent les institutions bancaires aujourd'hui est qu'elles ont beaucoup d'argent et qu'elles essaient de trouver des façons de le prêter. Avons-nous vraiment besoin de plus de concurrence?

**M. Bouey:** Je considère qu'il est toujours impossible d'être contre le fait qu'il y ait plus de concurrence et nous nous attendons à ce que l'économie en profite. Nous nous attendons à ce qu'il y ait davantage de possibilités de prêts commerciaux à l'avenir.

Par conséquent, je ne vois pas pourquoi nous devrions résister aux possibilités de permettre une plus grande concurrence. Je pense qu'il y a beaucoup de concurrence. Je ne m'attends pas vraiment ici à un changement spectaculaire dans la concurrence pour les prêts commerciaux. Cependant, il me semble que nous sommes engagés dans cette discussion en partie à cause du désir d'étendre les pouvoirs de certaines institutions, telles que les sociétés de fiducie, pour leur assurer plus de possibilités de prêts commerciaux. Donc, notre

[Text]

You could take the opposite tack. You could say we have enough; you could say let us even roll back the trust companies and keep them out of some of the commercial lending they are in now. I do not think anybody wants to do that.

**M. Lanthier:** Monsieur le gouverneur Bouey, nous avons reçu ce matin des gens du Québec qui nous ont fait part de leurs réticences quant aux problèmes constitutionnels qui pourraient se poser, car ils voient dans cela une ingérence du fédéral dans certains champs d'activité qui, de tradition, étaient réservés au provincial, notamment les compagnies d'assurance. Le consommateur est protégé parfois par l'assurance-dépôt fédérale et parfois par l'assurance-dépôt provinciale, quand il s'agit d'institutions protégées par le ministère des Finances provincial.

Êtes-vous actuellement en contact avec certaines personnes pour essayer d'uniformiser la protection du consommateur, ou du moins pour voir à ce qu'on fasse part au consommateur de la façon dont il est protégé? Les deux dernières fois que les consommateurs ont perdu de l'argent dans des institutions financières, les renseignements qu'ils avaient concernant leur protection étaient ambigus. Ce fut le cas récemment, dans une institution de fiducie de l'Ouest, et également lors de la mise en tutelle des caisses d'entraide économique au Québec. Tout cela était dû à l'ambiguïté. Premièrement, on ne savait pas si on était protégé ou non et, deuxièmement, on ne savait pas comment on était protégé.

Est-ce que vous avez des contacts pour essayer d'harmoniser la protection des dépôts des consommateurs dans les institutions financières, qu'elles relèvent du provincial ou du fédéral?

**Mr. Bouey:** I think the deposit insurance protection is the same under the CDIC as under the Quebec deposit insurance corporation. So I do not think it is a problem right there. But of course there are other institutions that are not covered. In the case of CDIC, it should not try to insure deposits unless it is pretty well satisfied with the kind of supervision that is available; and in most cases it is federal supervision.

It is important that depositors know what protection they have: what deposits are insured, what instruments are not. I know the CDIC is making a greater effort to ensure that is known. It is very hard, I may say, to ensure that small investors, small depositors, really will take the trouble to find out what their rights are in these things, and what the terms are. I am constantly surprised by the number of unclaimed balances that are left in banks forever, the number of Canada Savings Bonds that mature and are not cashed in, and other bonds as well. The individual ought to have some responsibility for finding out what the terms and conditions are when he puts money in a certain place. Of course the financial institution has the responsibility to ensure that information is made readily available.

[Translation]

discussion porte vraiment sur la façon dont nous allons contrôler cette situation.

Vous pourriez prendre l'attitude opposée. Vous pourriez dire: nous en avons assez comme cela, vous pourriez même dire: réduisons les activités des sociétés de fiducie et empêchons-les de faire des prêts commerciaux comme elles en font maintenant. Je ne pense pas que quelqu'un veuille procéder ainsi.

**Mr. Lanthier:** Mr. Bouey, we heard this morning witnesses from Quebec who expressed their concern with regard to the constitutional problems that could arise, because they see some proposals as federal interference in certain fields of activity that have traditionally been a provincial domain, such as insurance companies in particular. The consumer is protected sometimes by federal deposit insurance and sometimes by provincial deposit insurance, in the case of institutions protected by the provincial Department of Finance.

Are you involved in consultations in order to try and standardize consumer protection or at least to see that the consumer is informed of how he is protected? The last two times that consumers lost money in financial institutions the information they had concerning their protection was ambiguous. That was the case recently with a trust company in the West and also with the placing of the *Caisses d'entraide économique* under trusteeship in Quebec. All of this was the result of ambiguity. In the first place, the consumer did not know whether or not he was protected, and in the second place, he did not know how he was protected.

Have you made contacts for the purpose of standardizing the deposit protection provided consumers by financial institutions whether they fall under provincial or federal jurisdiction?

**M. Bouey:** Je crois que la protection offerte par l'assurance-dépôts est la même pour la SADC que pour la société d'assurance des dépôts du Québec. Par conséquent, je ne crois pas qu'il existe un problème là, précisément. Mais, bien sûr, il existe d'autres sociétés qui ne sont pas couvertes. Dans le cas de la SADC, cette société ne devrait pas tenter d'assurer les dépôts à moins qu'elle ne soit satisfaite du genre de supervision dont on dispose; dans la plupart des cas, il s'agit d'une supervision fédérale.

Il est important que les déposants soient au courant de la protection dont ils jouissent: quels sont les dépôts qui sont assurés, quels sont les instruments qui ne le sont pas. Je sais que la SADC fait un plus grand effort en vue de faire connaître tout cela. Il est très difficile, à mon avis, de faire en sorte que les petits investisseurs, les petits déposants, prennent vraiment la peine de s'informer de leurs droits en la matière et des conditions qui s'appliquent. Je suis toujours surpris par le nombre de soldes bancaires non réclamés qui restent à jamais dans les livres des banques, par le nombre d'obligations d'épargne du Canada qui sont échus et qui ne sont pas encaissés; par d'autres obligations aussi, du reste. L'individu doit porter la responsabilité de s'informer des conditions qui s'appliquent aux dépôts qu'il effectue dans un établissement



[Texte]

[Traduction]

donné et, bien entendu, l'institution financière a la responsabilité de s'assurer que l'information à ce sujet soit facilement disponible.

• 1640

**M. Lanthier:** Cette responsabilité-là, vous la rejetez sur l'institution financière. Mais est-ce qu'il n'est pas de la responsabilité de la Société d'assurance-dépôts du Canada de dire si un dépôt est assuré ou s'il ne l'est pas? Récemment, par exemple, une institution—je ne sais plus laquelle—a eu des déboires financiers. On a analysé l'affaire ici, au Comité des finances, du commerce et des questions économiques, et on s'est aperçu qu'il y avait sur le papier à lettre de cette institution un sceau qui n'aurait pas dû y être.

**The Chairman:** The CDIC situation.

**Mr. Lanthier:** That is right. I cannot remember who it was, but I can remember it was the case... Now you are rejecting this responsibility to the people who are lending the money, but is it not the responsibility of the CDIC to reassure the people that they are or are not insured?

**Mr. Bouey:** It is the responsibility of the CDIC to do everything it can to inform the people. But what I am suggesting is that even when you do that, even when you say to people and on a piece of paper it says "this deposit is insured up to \$60,000", there will still be people who put in \$100,000 and think they are insured.

**M. Lanthier:** Très bien. Merci.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. Governor, part way through your report you made the statement—if I could just read it out:

The costs of the unusually large provisions for loan losses which banks have had to make for various reasons in recent years have been passed on to the customers mainly in the form of wider interest rate spreads between loans and deposits.

You seem to make that statement without any qualification, whether it is good or bad or what have you. Would you just comment on that practice? It tends to suggest a concentration there, a lack of competition in a way.

**Mr. Bouey:** No, I do not think it suggests a lack of competition because all these financial institutions have been subject to the same kinds of pressures and all banks, anyway, have had to make provisions. This is mainly in the field of business loans and loans to foreign countries. The banks have all been more or less in that kind of situation.

The point I am trying to make here—maybe it does not come through very clearly—is that if in our financial system the difficulties tend to be concentrated in one rather small institution and deposit insurance is paid out, it certainly costs

**Mr. Lanthier:** You are placing that responsibility on the financial institution. But is it not the Canadian Deposit Insurance Corporation's responsibility to say whether or not a deposit is insured? Recently, for example, an institution—I do not know which one—encountered financial difficulties. We examined the situation here at the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs and we noticed that there was a seal on the institution's letterhead that should not have been there.

**Le président:** La situation SADC.

**M. Lanthier:** C'est exact. Je ne peux plus me souvenir de qui il s'agit, mais je me souviens que c'était le cas... Or, vous rejetez cette responsabilité sur les personnes qui prêtent l'argent, mais n'est-ce pas la responsabilité de la SADC de rassurer les personnes au sujet de leur couverture par une assurance?

**M. Bouey:** Il est de la responsabilité de la SADC de faire tout en son pouvoir pour informer le public, mais ce que je suggère est que, même si l'on fait cela, même si l'on déclare au public «ce dépôt est assuré jusqu'à concurrence de 60,000\$, même si cette déclaration est faite par écrit, il y aura toujours des personnes qui déposeront 100,000\$ et qui croiront que ce montant est assuré.

**Mr. Lanthier:** Very well. Thank you.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Monsieur le gouverneur, quelque part dans votre rapport, vous avez fait une déclaration selon laquelle:

les coûts des provisions exceptionnellement fortes pour pertes sur les prêts que les banques ont dû prévoir pour différentes raisons, dans les récentes années, ont été repercutées sur les clients surtout sous la forme d'un écart plus grand entre les taux d'intérêt pour les prêts et les dépôts.

Vous semblez faire cette déclaration sans la qualifier d'aucune façon, sans dire si cet état de choses est bon ou mauvais, ou autrement. Elle tend à suggérer qu'il y a là une concentration, un manque de concurrence, d'une certaine façon.

**M. Bouey:** Non, je ne pense pas qu'elle suggère un manque de compétition, du fait que toutes ces institutions financières ont été sujettes aux mêmes genres de pression et que toutes les banques ont dû, en tout cas, faire des provisions. Il s'agit surtout là du domaine des prêts commerciaux et des prêts à des pays étrangers. Les banques sont toutes plus ou moins trouvées dans ce genre de situation.

Ce que je m'efforde d'établir ici—peut-être de façon pas très claire—est que, si dans notre système financier les difficultés ont tendance à se concentrer dans une institution plutôt petite et si une assurance sur les dépôts est payée, il y a certainement

*[Text]*

the public something. But if it happens in a very large institution and they are able to make provision on their own for those losses, billions of dollars in recent years—very much larger than anything like the deposit insurance pay-outs—somebody still has to pay for that. The shareholders may get smaller returns than they otherwise would, depositors may get more interest rates than they otherwise would and borrowers may pay a little more than they otherwise would. But the losses are still there and have to be paid for. To put the deposit insurance pay-outs problem in perspective, I think it is important to remember that.

**Mr. Attewell:** I have a follow-up question. It seems to me there must be something unique about the control the banks have in a way. For instance, usually bad management decisions... Let us take a retail department store; suppose you take Simpson's, which have had some rough times recently. They just simply cannot pass on their bad management decisions to the customers. The shareholders are the ones who literally take the full brunt if you are into a real open competitive world. The opposite of that seems to be the banking system here in Canada. Yes, they have all shared in it, they have all had their problems, but I would suggest the shareholders have taken very little of the brunt of the problems of the banks, they have simply been able to, as you say very clearly there, pass it on to the customers by way of wider spreads, therefore higher consumer loan rates, and others.

**Mr. Bouey:** The shareholders have taken some of it, but of course we do not want the shareholders to take so much of it that everybody is in great trouble. We do want our banking system to be reasonably strong. The economy will not work unless people have confidence in the banking system. I think there is that difference one does have to take into account.

**Mr. Dorin:** I would like to come to one point you made in your statement. You comment that you agree with the review expressed by the Wyman committee that CDIC should receive more information on its member institutions and have greater influence over their behaviour. You go on to say "without extensive duplication of activities"... Do you think there will be a possibility of combining the roles or responsibilities of the Inspector General of Banks with the Canada Deposit Insurance Corporation? Is that a workable concept that we could take a look at, or do you see some inherent conflict of interest in that?

**Mr. Bouey:** The Wyman committee does propose some combination. For example, it proposes that the Inspector General of Banks and the Superintendent of Insurance be members of the board. But it also proposes that the CIDC has quite a number of powers very similar to those of supervisors. I think that would lead to quite a lot of duplication and even

*[Translation]*

là un coût pour le public. Mais, si cela se produit dans une très grande institution et si elle peut faire des provisions à elle toute seule pour ces pertes, et il s'agit de milliards de dollars pour les années qui viennent de s'écouler—un montant beaucoup plus considérable que les règlements faits à titre d'assurance sur les dépôts—quelqu'un doit payer tout cela en fin de compte. Peut-être les actionnaires touchent-ils des dividendes plus faibles qu'ils ne toucheraient autrement, peut-être les déposants ont-ils des taux d'intérêt plus forts et les emprunteurs des taux d'intérêt un peu plus élevés que ce ne serait, autrement le cas, mais les pertes sont toujours là et doivent être compensées. Pour placer le problème des paiements d'assurance dans son contexte, je crois qu'il est important de se souvenir de tout cela.

**M. Attewell:** J'ai une question qui fait suite. Il me semble qu'il y a quelque chose d'unique dans le contrôle que les banques possèdent d'une certaine façon. Par exemple, les décisions de gestion en général mauvaises... prenons un magasin à rayons, disons Simpson's qui a eu des difficultés récemment. Là, on ne peut pas faire répercuter ses mauvaises décisions de gestion sur les clients. Les actionnaires sont ceux qui sont frappés si l'on se trouve dans un monde de concurrence réellement ouverte. Au Canada, le système bancaire semble être à l'opposé de cela. Oui, bien sûr, les banques ont toutes eu leurs difficultés, elles ont toutes eu leurs problèmes, mais je suis d'avis que les actionnaires ont été très peu frappés par les problèmes des banques, que celles-ci ont pu tout simplement, comme vous le dites ici très clairement, les répercuter sur les clients par le biais d'écarts plus grands et, par conséquent, de taux d'intérêt plus élevés pour les prêts à la consommation, ou autrement.

**M. Bouey:** Les actionnaires ont été en partie frappés mais, bien sûr, nous ne voulons pas qu'ils soient frappés au point où nous serions tous dans de grandes difficultés. Nous voulons que notre système bancaire soit raisonnablement fort. L'économie ne fonctionnera pas à moins que l'on n'ait confiance dans le système bancaire. Je considère qu'il existe cette différence, dont l'on doit tenir compte.

**M. Dorin:** J'aimerais revenir sur un point que vous avez soulevé dans votre énoncé. Vous vous dites d'accord avec l'opinion du Comité Wyman à l'effet que la SADC devrait obtenir plus de renseignements sur ses institutions membres et exercer une plus grande influence sur leur comportement. Et vous ajoutez «sans grande duplication des activités»... Croyez-vous qu'il soit possible de combiner les rôles ou les responsabilités de l'inspecteur général des banques et ceux de la Société d'assurance-dépôts du Canada? Serait-ce une chose faisable que nous devrions étudier ou voyez-vous là-dedans quelque danger de conflit d'intérêt?

**M. Bouey:** Le Comité Wyman propose une certaine combinaison. Par exemple, il propose que l'inspecteur général des banques et le Surintendant des assurances soient membres du bureau de direction. Mais il propose aussi que la SADC soit nantie de nombreux pouvoirs fort semblables à ceux des surveillants. Je crois que cela entraînera beaucoup de duplica-



*[Texte]*

some difficulty. The CDIC would in effect be saying to two of its board members that they have not done enough and they had better get out there and do more. It seems a bit peculiar to me.

I think there must be some way of combining these things in a way that does not cause problems like that. Perhaps the serious or difficult problems in the system can be brought up to the CIDC by the supervisors and jointly something can be worked out.

**The Chairman:** Are not the Inspector General of Banks and the Superintendent of Insurance already members of the board of the CDIC, as you are?

**Mr. Bouey:** Yes.

**The Chairman:** Yes. As a practical matter, the supervisory authorities control the CDIC. There are no outside directors...

**Mr. Bouey:** The proposal here...

**The Chairman:** You and your other two buddies are just about it, are you not?

**Mr. Bouey:** The proposal is to have some other directors from the private sector.

**The Chairman:** I appreciate that this was Mr. Wyman's proposal, but the fact right now is the CDIC is controlled, directed and operated by you, Mr. Kennett and Mr. Hammond.

**Mr. Bouey:** It has been set up in a way that the Superintendent of Insurance and the Inspector General of Banks are the operating arms, if you like, of the CDIC. They do the inspection. We were talking a minute ago about the possibility of strengthening all this. I think that could perhaps be worked out with the CDIC in some way related to the supervisory authorities but in a position where they might be able to say, after discussion, yes, we think you ought to do something more.

**Mr. Dorin:** What I am looking at is similar to what we have seen in the United States, where it appears they have somewhat extensive powers regarding such things as cease and desist orders and other powers. The root of my question here is whether we could somehow incorporate the responsibilities of the Inspector General of Banks directly into the CDIC and end up with, say, one institution that would look after all those things. As you obviously do here, I see the possibility of a lot of duplication if we are going to have two people gathering information on financial institutions, reviewing that information and then having some influence over their behaviour. I guess you have more or less answered that question. Do you not see any inherent conflict of interest there, if it were somehow one body?

**Mr. Bouey:** I think there may be some difficulties in putting all the supervision in CDIC. The Superintendent of Insurance and the Inspector General of Banks I would say have some other responsibilities that are not purely prudential. They report to their ministers about those things.

*[Traduction]*

tion et créera même certains problèmes. La SADC dirait en effet à deux de ses directeurs qu'ils n'ont pas assez travaillé et qu'ils feraient mieux d'aller travailler davantage. Cela me paraît un peu bizarre.

Il doit y avoir, je pense, une façon de combiner ces choses de manière à éviter des problèmes du genre. Peut-être que les surveillants pourraient soumettre les problèmes graves ou difficiles à la SADC et qu'ensemble ils puissent les résoudre.

**Le président:** L'Inspecteur général des banques et le Surintendant des assurances ne sont-ils pas membres comme vous du bureau de direction?

**M. Bouey:** Effectivement.

**Le président:** Oui. Comme question de fait, les autorités de surveillance contrôlent la SADC. Il n'y a pas de directeurs de l'extérieur...

**M. Bouey:** Ce qui est proposé ici...

**Le président:** Il n'y a que vous et vos deux autres collègues, n'est-ce pas?

**M. Bouey:** Ce qui est proposé ici, c'est d'avoir d'autres directeurs venant du secteur privé.

**Le président:** Sauf erreur, cette proposition vient de M. Wyman mais le fait est qu'à l'heure actuelle la SADC est contrôlée, dirigée et exploitée par vous-même, par M. Kennett et par M. Hammond.

**M. Bouey:** Elle a été constituée de façon que le Surintendant des assurances et l'Inspecteur général des banques soient les instruments d'opération, si l'on veut, de la SADC. Ils font l'inspection. Nous parlions il y a un instant de la possibilité de renforcer tout cela. Je pense que cela pourrait se faire en reliant de quelque façon la SADC aux autorités de surveillance, mais en la plaçant dans une position qui lui permettrait de dire, après discussion, qu'elle croit qu'ils devraient faire davantage.

**M. Dorin:** Ce que je vois ici est semblable à ce que nous avons vu aux États-Unis où il semble qu'on ait des pouvoirs passablement étendus pour donner des ordres d'arrêt ou de désistement et autres. Je veux savoir si nous pourrions incorporer de quelque façon les responsabilités de l'Inspecteur général des banques directement dans la SADC et nous retrouver avec, mettons, une seule institution qui s'occuperait de toutes ces choses. Je vois, comme vous le faites de toute évidence, qu'il y a possibilité de beaucoup de duplication si nous avons deux personnes qui recueillent des renseignements sur les institutions financières, qui examinent ces renseignements et qui, ensuite, exercent une certaine influence sur leur activité. Je pense que vous avez répondu plus ou moins à cette question. N'y voyez-vous pas un conflit d'intérêt latent s'il n'y a qu'un seul organisme?

**M. Bouey:** Il y aurait peut-être certaines difficultés à donner le rôle intégral de surveillance à la SADC. Le surintendant des assurances et l'inspecteur général des banques ont d'autres responsabilités qui relèvent en quelque sorte de la prudence. Ils rendent compte à leur ministre de ce genre de choses.

**[Text]**

I am not sure you want the CDIC to entirely encompass the two supervisors. I guess what I would like to do is leave it, as this is something that needs a lot more study. I do not really have it figured out to the point where I can make a pronouncement on it.

**Mr. Dorin:** I was interested in Mr. Johnston's comment earlier about the change of attitudes of financial players. I have had sort of a similar intuition in looking at that concept, and it seems to me that to some degree there has been a shift away from simply being in the banking business. I am not talking about the major banks here as much as I am about some other financial institutions. But from being in the banking business and from using financial institutions as part of what I might call high stakes corporate maneuverings, we see this most evident where they have become associated with real estate companies or real estate development companies. Financial institutions seem to me to be different from other kinds of corporate enterprises in that they are facilitators of economic activity as opposed to the actual creators of economic activity. Do you think we perhaps should be looking at restricting in fact the non-financial activities of financial institutions so that they do not have conflicts of interest between financing their customers and financing their own enterprises in which they have a direct equity investment?

• 1650

**Mr. Bouey:** Yes, I do think so, but I would say that is exactly what the ban on self-dealing is intended to achieve. You cannot lend to other institutions in which you have an interest.

**Mr. Dorin:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Madden.

**Mr. Madden:** Governor Bouey, the green paper does not make any specific reference to international regulation and supervision. Canadian banks in particular are very active internationally in cross-border lending, indigenous lending and foreign exchange; life companies also have very active international operations. My questions against that background are: (1) to what extent do the Canadian regulatory officials have to depend on officials abroad in regulating Canadian-owned companies; (2) how effective is this regulation from our vantage point; and (3) is there a growing trend toward some harmonization internationally in this area?

**Mr. Bouey:** I suppose these are questions you should really address to the regulatory authorities. I do know, certainly in the case of banks, that the Inspector General of Banks does look at the whole bank—all of it—and there is an agreement among the major countries that no part will be left uncovered, that consolidated balance sheets are necessary and the banks shall be looked at that way. That means the host country can also inspect that part of the bank that is in its country. The country of origin, the home country, needs to look at the whole bank. I am not as familiar with the insurance companies.

**[Translation]**

Je ne suis pas certain que vous vouliez donner à la SADC ces deux rôles de supervision et, pour ma part, j'estime qu'il faut étudier davantage cette question. Je ne voudrais pas me prononcer là-dessus.

**M. Dorin:** Je m'intéresse aux propos que M. Johnston a tenus plus tôt au sujet du changement d'attitude du monde de la finance. Une idée semblable m'a traversé l'esprit en voyant ce concept et il me semble que, dans une certaine mesure, on a tendance à ne plus se limiter aux affaires bancaires. Mes propos ne visent pas tant les grandes banques que certaines autres institutions financières. Mais, venant du milieu bancaire et ayant utilisé des institutions financières dans le cadre de ce que je pourrais appeler des manœuvres commerciales à gros enjeux, c'est ce que nous constatons clairement lorsque ces institutions s'associent à des sociétés immobilières ou de lotissement immobilier. Les institutions financières me paraissent différentes des autres genres d'entreprises commerciales en ceci qu'elles facilitent l'activité économique plutôt de créer cette activité. Ne pensez-vous pas que nous devrions songer à limiter, en fait, les activités non financières des institutions financières afin qu'elles ne se placent pas en situation de conflit d'intérêt entre le financement de leurs clients et celui de leurs propres entreprises dans lesquelles ils ont directement investi de l'argent?

**M. Bouey:** Si, je le pense, mais c'est exactement ce que vise l'interdiction des transactions intéressées. On ne peut pas prêter de l'argent à d'autres institutions dans lesquelles on est intéressé.

**M. Dorin:** Merci.

**Le président:** Monsieur Madden.

**M. Madden:** Monsieur Bouey, le Livre vert ne fait aucune allusion directe à la réglementation et surveillance internationales. Les banques canadiennes en particulier sont très actives sur le plan international: elles prêtent de l'argent outre-frontière, font des prêts aux Canadiens et transigent en devises étrangères; les compagnies d'assurance-vie ont aussi d'importantes opérations internationales. Voici à quoi je veux en venir: (1) dans quelle mesure les autorités réglementaires canadiennes doivent-elles compter sur les autorités étrangères pour réglementer les institutions canadiennes? (2) jusqu'à quel point cette réglementation est-elle efficace? et (3) y a-t-il une tendance croissante à l'harmonisation des règles internationales dans ce domaine?

**M. Bouey:** Ce sont là, je pense, des questions que vous devriez poser aux autorités réglementaires. Je sais—surtout pour ce qui est des banques—que l'inspecteur général des banques examine l'ensemble des opérations des banques—toutes leurs opérations—et que les principaux pays ont convenu entre eux de jeter la lumière sur tous les détails en exigeant les bilans consolidés et que c'est la façon dont il faut examiner les banques. Cela signifie que le pays hôte peut aussi inspecter cette partie de la banque qui se trouve sur son territoire. Le pays d'origine doit examiner toutes les opérations



[Texte]

**The Chairman:** Before I recognize anybody else, perhaps you could tell us what you feel with respect to leverage. I understand some of the American regulators are cutting back the leverage ratio of American banks dramatically, down from seven to one—ten to one in the case of the Bank of America Canada. Are we still going to continue to operate on 25:1? What is your thought with respect to that matter? It really is not dealt with in either the green paper or the technical supplement.

**Mr. Bouey:** I guess I am in favour of somewhat stronger capital ratios and they have been improving. As you know, the Inspector General of Banks has been putting pressure on the banks to improve their capital ratios. I do not think I can say much more than that. This is one of his responsibilities.

**The Chairman:** However, the essence of what we are doing is to some extent to improve the solvency and protect the solvency of institutions, and consequently their depositors and those policy people who deal and buy policies of insurance and so on. Do you not see really... What is your view of what we are doing? Are we not trying to determine the regulatory base on which we can be relatively confident in the solvency or the capacity of institutions to handle the responsibility?

**Mr. Bouey:** I think that is what we are trying to do, but so far in these papers I do not think an attempt has been made to set out the specific ratios that are required.

• 1655

**The Chairman:** That is why I am wondering what your views were. It seems to us perhaps we ought to be making recommendations along that line, and we are surprised—at least I am surprised—that neither paper has come out with any recommendation.

**Mr. Bouey:** I do not know what I can add, Mr. Chairman. One does like to see a strong capital position. At the same time you have to bear in mind the need to compete internationally. If you have to keep a lot more capital than your international competitors, that puts you at a disadvantage. You have to keep that in mind as well. I think in general the trend in the industrial countries has been toward more capital in relation to assets, and I guess I would like to see that continue. But I do not know that I can recommend any particular minimum capital ratio to the committee.

**The Chairman:** Going back to the whole question of the interest spreads, you acknowledge that as a result of many international debt burdens and so on, our large chartered banks have forced upon the market wider spreads. Is that an indication that we have a highly controlled centralized system under the domination of five major banks which can force the market to accept wider spreads?

[Traduction]

de la banque. Je ne suis pas aussi renseigné quant aux compagnies d'assurance.

**Le président:** Avant d'accorder la parole à quelqu'un d'autre, pourriez-vous nous dire ce que vous pensez des leviers opérationnels. Sauf erreur, certains des organismes réglementaires des États-Unis réduisent de façon draconienne le ratio de levier des banques américaines, soit de sept à un—ou de dix à un dans le cas de la *Bank of America Canada*. Allons-nous continuer de fonctionner avec un ratio de 25 à 1? Que pensez-vous de toute cette question? Il n'en est pas vraiment question dans le Livre vert, non plus d'ailleurs que dans le document technique.

**M. Bouey:** Je serais en faveur, je pense, de ratios de financement plus élevés. Il y a eu amélioration de ce côté-là. Vous n'ignorez pas que l'inspecteur général des banques a fait pression sur les banques pour qu'elles améliorent leurs ratios de financement. Je ne crois pas pouvoir en dire plus à ce sujet. Il s'agit là d'une de ses responsabilités.

**Le président:** Cependant, ce que nous faisons essentiellement ici vise à améliorer et à protéger la solvabilité des institutions et, par conséquent, à protéger les déposants, les gens qui font des affaires et qui achètent des polices d'assurance et ainsi de suite. Ne voyez-vous pas vraiment...? Que pensez-vous que nous faisons ici? Ne cherchons-nous pas à déterminer le fondement d'une réglementation qui pourrait nous rassurer de la solvabilité ou de la capacité des institutions à assumer cette responsabilité?

**M. Bouey:** Je pense que c'est ce que nous tentons de faire, mais jusqu'ici, dans les documents que nous étudions, je ne crois pas qu'on ait cherché à fixer les ratios spécifiques requis.

**Le président:** C'est pourquoi je vous demande ce que vous en pensez. Il me semble que nous devrions peut-être formuler des recommandations en ce sens, et nous sommes étonnés—du moins je le suis—de ne trouver aucune recommandation dans l'un ou l'autre des documents.

**M. Bouey:** Je ne vois pas ce que je pourrais ajouter, monsieur le président. On aime bien que les ratios de financement soient forts. Cependant, il faut tenir compte de la nécessité de livrer concurrence sur le plan international. Si vous devez conserver beaucoup plus de capitaux que vos concurrents internationaux, vous êtes en désavantage. Il faut tenir compte de cela également. Je pense que, de manière générale, la tendance dans les pays industriels est d'augmenter les ratios de financement et j'aimerais que cela se poursuive, je pense. Mais je ne sais pas quel minimum je pourrais recommander au Comité.

**Le président:** Pour revenir à toute cette question des écarts entre les taux d'intérêt, vous reconnaissez qu'à cause de l'importance de nombreuses dettes à l'étranger et ainsi de suite, nos grandes banques à charte ont imposé au marché des écarts plus grands. Est-ce là une indication que nous avons un régime centralisé hautement contrôlé et dominé par cinq grandes banques qui peuvent obliger le marché à accepter des écarts plus grands?

[Text]

**Mr. Bouey:** No, I do not think so at all. I think the situation developed where their earnings situations required higher spreads, and that was a pretty uniform situation throughout our financial institutions. They were all affected—and particularly banks, I think—by the recession, high loan losses, so that competition between them naturally resulted in somewhat similar results.

**The Chairman:** In your comment about the Wyman commission report you mention a concern about the tax-free nature of preferred shares. Is it your view that the CDIC should continue to be a taxable corporation and pay tax on its earnings?

**Mr. Bouey:** I do not know how to answer that question, even after consultation.

**The Chairman:** As a director of the CDIC, are you not a bit amazed that corporation is putting aside provision for income tax in the range of \$12 million this year, even though it is showing a possible deficit of \$1.25 billion?

**Mr. Bouey:** Yes, it does seem rather strange, I will admit.

**The Chairman:** Why as a director would you put up with that situation? What representations have you made concerning its tax position?

**Mr. Bouey:** I understand it is being studied by the tax authorities. The basic problem, as I am sure you know, is that the revenue of CDIC... the premiums are not part of the taxable income of the institutions that pay it.

**The Chairman:** But when the premiums are invested, as premiums from any insurance company are invested, they strangely enough pay tax on the investment profits. But other insurance companies do not pay tax on their investment income if they have to pay out losses. Why is CDIC treated in this fashion?

**Mr. Bouey:** If you can get that changed I will be pleased.

**The Chairman:** Then we come to the question of this business of companies putting up money to pay off the liability of CDIC. You have a concern that this would then become a tax expenditure. Would you expect them to use after-tax dollars to put up money to bail out the government's liability on what the government essentially has put up to support CDIC?

**Mr. Bouey:** What government liability are you speaking about?

**The Chairman:** You have a government liability on \$871 million borrowed from the market place on government notes and \$300-odd million put up by the government through the Consolidated Revenue Fund.

**Mr. Bouey:** That is a government asset. CDIC owes them the money.

[Translation]

**M. Bouey:** Non, pas du tout, à mon avis. Je pense que la situation a évolué au point où elles avaient besoin de plus grands écarts, et cette situation était passablement la même dans tous nos institutions financières. Elles ont toutes été touchées—les banques en particulier, je pense—par la récession, par ce fortes pertes sur les prêts, ce qui fait que la concurrence entre elles a donné naturellement des résultats à peu près semblables.

**Le président:** Dans vos observations relatives au rapport de la commission Wyman, vous parlez de l'exonération d'impôt des actions privilégiées. Croyez-vous que la SADC devrait demeurer assujettie à l'impôt et payer des impôts sur ses gains?

**M. Bouey:** Je ne sais pas comment je pourrais répondre à cette question, même après avoir consulté.

**Le président:** En votre qualité de directeur de la SADC, n'êtes-vous pas un peu étonné que la Société prévoie mettre de côté cette année quelque 12 millions de dollars pour acquitter ses impôts sur le revenu bien que son déficit risque d'atteindre 1,250 millions de dollars?

**M. Bouey:** Oui, je reconnais que cela paraît plutôt étrange.

**Le président:** Pourquoi en votre qualité de directeur accepteriez-vous cette situation? Quelles instances avez-vous faites au sujet de la situation de la Société face à l'impôt?

**M. Bouey:** Sauf erreur, les autorités de l'impôt étudient les questions. Le problème, comme vous le savez sans doute, c'est que les revenus de la SADC, les primes, ne font pas partie du revenu imposable des institutions qui les versent.

**Le président:** Mais lorsqu'on place les primes, comme le fait de ses primes toute compagnie d'assurance, aussi étrange que cela puisse paraître, on doit payer de l'impôt sur les bénéfices de placement. Mais d'autres compagnies d'assurance ne payent pas d'impôt sur leurs revenus de placement si elles ont des pertes à rembourser. Pourquoi traite-t-on la SADC de cette façon?

**M. Bouey:** Je serais heureux que vous puissiez faire changer cette situation.

**Le président:** Passons maintenant à la question des compagnies qui avancent de l'argent pour acquitter la dette de la SADC. Il y a lieu de se demander si cela ne devient pas un déboursé d'impôt. Vous attendriez-vous à ce qu'elles utilisent des dollars qui restent après l'impôt pour éponger la dette que le gouvernement a encourue pour soutenir la SADC?

**M. Bouey:** De quelle dette du gouvernement parlez-vous?

**Le président:** Le gouvernement a une dette de 871 millions de dollars, somme empruntée sur le marché par obligations d'état, et une autre d'environ 300 millions de dollars avancée par le gouvernement par l'intermédiaire du fonds du revenu consolidé.

**M. Bouey:** C'est un actif du gouvernement. La SADC lui doit cet argent.



[Texte]

[Traduction]

• 1700

**The Chairman:** That is right. How the government proposes to collect is what I want to know.

**Mr. Bouey:** Eventually, through . . .

**The Chairman:** Surely the premiums are deductible. Why would a contribution not be deductible?

**Mr. Bouey:** The government will eventually collect through levying higher premiums. It could be done that way.

**The Chairman:** But those are deductible from tax, are they not? They are paid with pre-tax dollars.

**Mr. Bouey:** That is right, yes.

**The Chairman:** I was really wondering what was wrong with them putting up pre-tax money.

**Mr. Bouey:** It is a complicated issue, but I guess . . .

**The Chairman:** Well, I will leave it alone.

**Mr. Bouey:** Perhaps I might just say this. I know that people worry about the deficit in the CDIC. I am not sure that they ought to worry that much. I think the important thing is to have premiums that are large enough under reasonable conditions gradually to work off the deficit, and it seems to me that might well be enough without any . . .

**The Chairman:** One-third of 1%.

**Mr. Bouey:** Yes, and this would, in time . . . I am sorry— one-tenth of 1%.

**The Chairman:** One-tenth of 1%.

**Mr. Bouey:** It is now one-third. This would eventually work off the deficit. It might take some time. I do not really think there is any loss of confidence in the CDIC because it has a deficit.

**The Chairman:** I have one more question with respect to CDIC—and we will probably ask Mr. Hammond this tomorrow as well. You have another trust company that you are in the process of taking over or putting into insolvency, and there is going to be a requirement by CDIC to pay out some \$63 million. What is your view on that particular matter, the Continental Trust matter?

**Mr. Bouey:** I do not think I can comment on that. It is not far enough along to have a specific estimate of the loss.

**The Chairman:** Has CDIC started paying off depositors in that company?

**Mr. Bouey:** Not to my knowledge, not yet.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** I have some general questions again about the general concept behind the green paper and your views on it, Governor Bouey. I am concerned with the sharing of the pie. Obviously if the recommendations are put into effect you are going to have some change in how the pie gets distributed, the amounts of money going through your Schedule A banks and Schedule B banks and now your Schedule C banks. The pie

**Le président:** C'est exact. Ce que je voudrais savoir, c'est comment le gouvernement se propose de percevoir cet argent.

**M. Bouey:** Eventuellement, il le percevra . . .

**Le président:** Les primes sont sûrement déductibles. Pourquoi une contribution ne serait-elle pas déductible?

**M. Bouey:** Le gouvernement percevrait éventuellement cet argent en exigeant des primes plus élevées. Cela peut se faire de cette façon.

**Le président:** Mais ces primes sont déductibles d'impôt, n'est-ce pas?

**M. Bouey:** C'est exact, oui.

**Le président:** Je me demandais pourquoi.

**M. Bouey:** C'est une question compliquée, mais je pense . . .

**Le président:** Et bien, n'en parlons plus.

**M. Bouey:** Permettez-moi d'ajouter ceci. Je sais que des gens s'inquiètent du déficit de la SDAC. Je ne crois pas qu'on doive s'en préoccuper tellement. Je pense que l'important, c'est d'avoir des primes assez élevées et des conditions raisonnables pour éponger graduellement le déficit et il me semble que cela pourrait être suffisant sans que . . .

**Le président:** Un tiers de 1 p. 100.

**M. Bouey:** Oui, et cela, éventuellement . . . pardon, un dixième d'un pour cent.

**Le président:** Un dixième d'un pour cent.

**M. Bouey:** Le taux est présentement d'un tiers d'un pour cent. Cela épongerait éventuellement le déficit. Cela pourrait prendre du temps mais je ne pense pas vraiment qu'on ait perdu confiance dans la SDAC parce qu'elle accuse un déficit.

**Le président:** J'ai une autre question au sujet de la SADC. Nous la poserons probablement aussi à M. Hammond demain. Il y a une autre société de fiducie que vous êtes en train de placer sous votre contrôle ou de mettre en faillite et la SADC devra déboursier quelques 63,000,000\$. Que pensez-vous de cette affaire-là, l'affaire de la *Continental Trust*?

**M. Bouey:** Je ne crois pas pouvoir faire des observations à ce sujet. L'affaire n'est pas rendue assez loin pour que nous ayons une estimation précise des pertes.

**Le président:** La SDAC a-t-elle commencé à rembourser les déposants dans cette société?

**M. Bouey:** Pas encore, à ma connaissance.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** J'ai des questions d'ordre général au sujet du concept général dont s'inspire le Livre vert et de ce que vous en pensez, monsieur Bouey. Je m'intéresse au partage du gâteau. De toute évidence, si les recommandations étaient acceptées, il y aurait des changements dans la répartition du gâteau, des montants d'argent qui passeront par vos banques de l'annexe A et de l'annexe B, et maintenant, de vos banques de l'annexe C.

[Text]

will grow. It is debatable by how much. Economists are all working and scratching their heads trying to make that prediction. Do you think we are in a state now in this country where a major reorganization of the the sharing of the pie is a good thing?

**Mr. Bouey:** I think, as I said earlier, there are some problems out there that now exist and the world is not the way it used to be. We do have some conglomerates, we do have trust companies who have moved quite some distance into business financing and want to go further, and we do have other institutions that feel they can efficiently provide additional services that they are not allowed to now. All these things have to be considered. I do not really believe this is going to result in a dramatic restructuring of the financial system, but it will make some change.

**Mr. de Jong:** So you do not see any major winners or losers in this—some marginally, but not a major impact?

**Mr. Bouey:** I doubt if there is a major impact. I would hope that the consumers might be the winners if we can avoid things like self-dealing.

**Mr. de Jong:** Do you think it is fair that we are preventing the banks from competing with the trust companies on what traditionally has been the trust companies' turf for the next four or five years?

• 1705

**Mr. Bouey:** I do not know how that is going to work out. The green paper really does not tell us, and that will be a matter of government policy. Clearly, these changes cannot all be made quickly. Maybe 1990 is not all that far away.

**Mr. de Jong:** I notice as well in your remarks that regarding the concerns you have with self-dealing your preferred solution is large ownership. Yet you feel so many of the trust companies have been owned for such a long time by major shareholders that it would be difficult to reverse that. But if the green paper is brought into effect, we are setting up a new type of financial institution: the Schedule C bank. Would it not be workable to start fresh with those institutions and say, if they want to do all the things we are going to allow the Schedule C banks to do, they must have a wide ownership pattern?

**Mr. Bouey:** I do not see what the point of that would be. You would simply say they would have to be a Schedule A bank, and anybody can form a Schedule A bank if they can satisfy the requirements of widespread ownership. Here we are trying to deal with situations where there is not widespread ownership, where there is very concentrated ownership, to deal with institutions who are more or less into the banking system and want to get in further, and somehow to protect the public. That is what we are trying to deal with in the Schedule C bank.

**Mr. de Jong:** My concern still is that we are setting up institutions that in a sense are an invitation to self-dealing and

[Translation]

Le gâteau grossira. Personne ne sait à quel point. Les économistes se creusent tous la tête pour faire des prédictions à ce sujet. Ne pensez-vous pas que nous en sommes rendus dans ce pays au point où il serait bon de réorganiser sensiblement le partage du gâteau?

**M. Bouey:** Comme je l'ai déjà dit, il existe bien des problèmes aujourd'hui et le monde n'est plus ce qu'il était. Nous avons des conglomerats, nous avons des sociétés de fiducie qui ont fait un bon bout de chemin dans le financement des entreprises et qui veulent aller plus loin, et nous avons d'autres institutions qui croient pouvoir rendre avec efficacité des services supplémentaires, ce qui ne leur est pas permis présentement. Toutes ces choses doivent être prises en considération. Je ne crois pas vraiment que cela entraînera une restructuration draconienne du système financier, mais il y aura des changements.

**M. de Jong:** Cela ne créera pas de grands gagnants ou perdants; cela n'aura pas de répercussion importante?

**M. Bouey:** Je doute qu'il y ait des répercussions importantes. J'espère que les consommateurs pourront y gagner si nous pouvons éviter des choses comme les transactions intéressées.

**M. de Jong:** Pensez-vous qu'il soit juste que nous empêchions les banques pendant les 4 ou 5 prochaines années de faire la concurrence aux sociétés de fiducie dans ce qui a toujours été le domaine des sociétés de fiducie?

**M. Bouey:** Je ne sais pas ce que cela va donner. Le Livre vert ne nous le dit pas vraiment et ce sera une question de politique gouvernementale. Il est clair qu'on ne peut pas apporter ces changements rapidement. L'an 1990 n'est peut-être pas si éloigné, somme toute.

**M. de Jong:** J'ai remarqué que vous avez dit qu'en ce qui a trait aux transactions intéressées, la solution que vous préférez est la grande propriété ouverte. Cependant, vous pensez qu'il y a tellement de sociétés de fiducie qui appartiennent depuis si longtemps à de grands actionnaires qu'il serait difficile de changer cela. Mais si l'on donnait suite aux recommandations du Livre vert, nous établirions un nouveau genre d'institutions financières: les banques de l'Annexe C. Ne serait-il pas possible de commencer par ces institutions et de dire que si elles désirent faire tout ce que nous permettons de faire aux banques de l'Annexe C, elles devront avoir une grande base de propriété?

**M. Bouey:** Je ne vois pas à quoi cela servirait. Cela équivaudrait à dire qu'elles devraient être des banques de l'Annexe A. N'importe qui peut instituer une banque de l'Annexe A s'il peut satisfaire aux conditions de base étendue de propriété. Nous tentons ici de régler des situations où il n'y a pas cette base étendue de propriété, où la propriété est très concentrée. Nous visons les institutions qui sont plus ou moins dans le système bancaire et qui veulent s'y impliquer davantage, et nous voulons en quelque sorte protéger le public. Voilà ce que nous voulons faire dans le cas des banques de l'Annexe C.

**M. de Jong:** Je crains toujours que nous établissions des institutions qui, dans un sens, favoriseraient les transactions



[Texte]

so forth, and to control that would require a great amount of policing. You might end up with so much policing that it defeats the whole purpose. The problem is the structure you are setting up, which is an invitation to danger.

**Mr. Bouey:** But we are very close to that situation right now. We do have the conglomerates, which are closely held; we do have the trust companies, which are closely held and are in business financing to quite an extent and want to get in more. We are there now, and the question is how do we improve that situation. I do not know how much supervision will be required. I do not think you have to monitor every single transaction. We run a lot of things in this country with rules and deterrents, and you have to calculate the consequences if you get caught doing something. I hope that would count for something here.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Acting Chairman (Mr. Minaker):** I believe you are next, Mr. Dorin.

**Mr. Dorin:** Thank you, Mr. Chairman. I have one more question. It has been suggested by previous witnesses that some of the reasons for the financial holding company structure is that it could provide for greater efficiencies or greater stability. It has also been suggested that a financial institution could use its good name from one pillar to draw business to another. But if that is true, if we are then saying there is no transfer of assets or liabilities between the various pillars, is this not an incorrect perception? If related pillars are not standing behind each other, are we not creating a public impression that is incorrect?

**Mr. Bouey:** I do not know what all these institutions will be called. The most important thing about a financial holding company is that it is a vehicle for identifying all regulated financial institutions that are affiliated and for tracing all linkages that would fall under the self-dealing rules. It does set up this system of components, which are separate and subject to supervision separately. The customer knows what institution he is dealing with. You do not have a balance sheet that is suitable for life insurance companies and banks at the same time.

I think it is a pretty good vehicle. The financial holding company will be there; it will be subject to supervision as well. I would think there is a good chance that all the components will have to perform pretty well.

• 1710

**Mr. Dorin:** Thank you.

**The Acting Chairman (Mr. Minaker):** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. I have one question, Mr. Bouey, concerning penalties for violations, which

[Traduction]

intéressées et ainsi de suite et il faudra beaucoup de surveillance pour les contrôler. On finira par établir un si grand contrôle que le présent projet n'aura plus de sens. Le problème, c'est la structure que vous voulez établir et qui, selon moi, est une source de danger.

**M. Bouey:** Mais nous sommes très près de cette situation présentement. Nous avons les conglomerats, qui sont de propriété fermée; nous avons les sociétés de fiducie qui sont de propriété fermée et qui sont largement engagées dans le domaine du financement et qui veulent s'y engager davantage. Nous en sommes là présentement et la question est de savoir ce que nous devons faire pour améliorer la situation. J'ignore combien de surveillance il faudra exercer. Je ne pense pas que nous ayons à surveiller chacune des transactions. Nous avons des règles et des moyens de dissuasion pour une foule de choses dans ce pays et on devra songer aux conséquences si on est pris à faire quelque chose. J'espère que cela comptera pour quelque chose dans ce cas.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président suppléant (M. Minaker):** Sauf erreur, c'est à vous la parole, Monsieur Dorin.

**M. Dorin:** Merci, monsieur le président. Je n'ai qu'une autre question à poser. Des témoins qui vous ont précédé ont dit que certaines des raisons pour lesquelles on se donne une structure de société de portefeuille financière vise à assurer une plus grande efficacité ou une plus grande stabilité. On a dit aussi qu'une institution financière pourrait se servir de sa réputation dans un domaine pour attirer les affaires dans un autre. Mais si tel est le cas, si nous disons qu'il n'y a pas de transfert d'actif ou de dettes entre les divers domaines d'activité, n'est-ce pas donner une idée inexacte? Si des domaines connexes ne se soutiennent pas les uns les autres, ne créons-nous pas dans le public une impression inexacte?

**M. Bouey:** J'ignore comment s'appelleront toutes ces institutions. L'important dans le cas d'une société de portefeuille financière, c'est qu'elle soit un véhicule servant à identifier toutes les institutions financières réglementées qui sont affiliées et qu'elle permette de dépister tous les liens qui seraient assujettis aux règles visant les transactions intéressées. Cela crée ce système de composantes qui sont distinctes et assujetties séparément à la surveillance. Le client saura avec quelle institution il fera affaire. On ne peut avoir un bilan qui convienne à la fois aux compagnies d'assurance et aux banques.

Je pense que c'est un bien bon véhicule. La société de portefeuille financière existera; elle sera elle aussi soumise à une surveillance. Je pense qu'on a une bonne chance que toutes les composantes fonctionnent fort bien.

**M. Dorin:** Merci.

**Le président suppléant (M. Minaker):** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. J'ai une question à vous poser, monsieur Bouey, au sujet des peines qu'encourent

*[Text]*

is covered very briefly in the technical supplement on page 33. It includes that:

Violations would, therefore, be subject to penalties applied by the courts.

What is your opinion or view on the need for jail terms if there were a flagrant abuse of self-dealing? Would you support jail terms?

**Mr. Bouey:** In some circumstances, yes.

**The Acting Chairman (Mr. Minaker):** Are there any further questions of Governor Bouey?

On behalf of the committee, Governor Bouey, I would like to thank you and your staff for making your presentation today. It has been very informative and will be very useful to us.

**Mr. Bouey:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman (Mr. Minaker):** The committee will adjourn until 7 p.m. The meeting will be held in this room.

*[Translation]*

les infractions et dont on parle très brièvement dans le document technique, à la page 33 (de l'anglais). On y lit:

«Les infractions seront donc sujettes aux peines imposées par les tribunaux».

Que pensez-vous de la nécessité d'imposer des peines d'emprisonnement en cas d'abus flagrant de transactions intéressées? Seriez-vous en faveur de l'imposition de peines d'emprisonnement?

**M. Bouey:** En certaines circonstances, oui.

**Le président suppléant (M. Minaker):** A-t-on d'autres questions à poser à M. Bouey?

Monsieur le gouverneur Bouey, je tiens à vous exprimer à vous et à votre personnel notre gratitude pour votre déposition d'aujourd'hui. Elle nous a beaucoup éclairés et elle nous sera très utile.

**M. Bouey:** Merci, monsieur le président.

**Le président suppléant (M. Minaker):** La séance est suspendue jusqu'à 19 heures ce soir. Nous nous réunirons dans cette pièce.













If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Government of Québec:*

*“Bureau de l'Inspecteur Général des Institutions financières”:*  
Fernand Gauthier, *“Surintendant des institutions de dépôt”*;  
Guy Monfette, *“Surintendant des assurances”*.

### *From the Department of Finance:*

John Sargent, Assistant Deputy Minister, Financial Sector,  
Policy Branch;  
Gordon King, Director General, Financial Sector, Policy  
Branch;  
Allan Poppoff, Director, Financial Institutions and Markets  
Division;  
Denise Bélisle-Horner, Legal Counsel.

### *Formerly with the Ontario Securities Commission:*

Peter Dey.

### *From the Bank of Canada:*

Gerald Bouey, Governor.

### *Du Gouvernement du Québec:*

*Bureau de l'Inspecteur Général des Institutions financières:*  
Fernand Gauthier, *Surintendant des institutions de dépôt*;  
Guy Monfette, *Surintendant des assurances*.

### *Du ministère des Finances:*

John Sargent, Sous-ministre adjoint, Secteur financier,  
Direction de la politique;  
Gordon King, Directeur Général, Secteur financier,  
Direction de la politique;  
Allan Poppoff, Directeur, Division des institutions et des  
marchés financiers;  
Denise Bélisle-Horner, conseillère juridique.

### *Autrefois à l'«Ontario Securities Commission»:*

Peter Dey.

### *De la banque du Canada:*

Gerald Bouey, Gouverneur.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 48

Tuesday, July 9, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 48

Le mardi 9 juillet 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

# Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

# Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Murray Dorin  
Alfonzo Gagliano  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
George Minaker  
Alan Redway  
Nelson Riis  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

George Baker  
Ross Belsher  
David Daubney  
Simon de Jong  
Al Girard  
André Harvey  
Felix Holtmann  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Stewart McInnes  
Aideen Nicholson  
Lorne Nystrom  
Monique Tardif  
Barry Turner

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JULY 9, 1985  
(68)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 7:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Shirley Martin.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

*Witnesses:* Professor John Chant, Simon Fraser University; Professor Gordon Boreham, University of Ottawa.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday June 27, 1985, Issue No. 46*).

John Chant made a statement and answered questions.

At 8:03 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 8:08 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Gordon Boreham made a statement and answered questions.

At 9:04 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 9 JUILLET 1985  
(68)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit ce jour à 19 heures, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Substituts présents:* Simon de Jong, Shirley Martin.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Randall Chan, attaché de recherche. De «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Tuesday, July 9, 1985

• 1902

**The Chairman:** Order. We are carrying on with our discussion of financial issues and the administration of financial institutions. Our witness tonight is Mr. John Chant, of Simon Fraser University.

Mr. Chant, I think you have a presentation to make. You have a statement for us, and then you can open us up to questions.

**Professor John Chant (Simon Fraser University):** Perhaps I should start off by explaining that the reason I am here is that I was one of the research directors of the Economic Council's fine study, *Efficiency and Regulation*, which was intended to be part of the background of the 1977 Bank Act, which subsequently became the 1980 Bank Act. Part of my statement will be a commentary on previous attempts to reform the regulatory system for deposit institutions.

There are two proposals I wish to discuss. For the 1967 Bank Act the Porter commission made a very extensive proposal that the Bank Act be extended to cover a wide group of institutions that are now engaged in the business of banking, that those not coming under the legislation be prohibited from undertaking this business, and that a broader range of lending powers be granted to all lending institutions. I quote the Porter commission:

Our recommendations would permit the savings banks and the mortgage, trust, loan, and other companies coming under banking legislation to compete for commercial and personal lending business.

The second proposal for regulation that I wish to discuss is the Economic Council of Canada's *Efficiency and Regulation*, which recommended regulation by function, to place institutions performing the same function on an equal footing in the performance of those functions. The Economic Council of Canada also recommended as part of regulation by function that commercial lending powers be extended to trust companies. The 1980 Bank Act also had another proposal in its white paper that recommended reserve requirements be applied to all deposit-taking institutions.

• 1905

I bring these up because I believe they have some lessons for the present. I think there were two obstacles to these innovative reforms at the time they were proposed. The first one, which has more of a bearing with respect to the Porter commission, was the issue of federal-provincial relations. Now, the Porter commission would have placed all deposit-taking

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mardi 9 juillet 1985

**Le président:** À l'ordre. Nous poursuivons notre discussion portant sur certaines questions financières et sur l'administration des institutions financières. Notre témoin de ce soir est M. John Chant de l'Université Simon Fraser.

Monsieur Chant, je crois que vous avez un exposé à nous faire. Nous passerons ensuite aux questions.

**M. John Chant (professeur, Université Simon Fraser):** Je devrais peut-être commencer par vous expliquer les raisons de ma présence. J'étais un des directeurs de recherche de l'excellente étude réalisée par le Conseil économique et intitulée *Efficacité et Réglementation*, étude qui devait faire partie des renseignements généraux accompagnant la Loi sur les banques de 1977 qui est devenue par la suite la Loi sur les banques de 1980. Une partie de mon exposé sera consacrée à un commentaire sur les tentatives précédentes de réforme du système de réglementation des institutions de dépôt.

Il y a 2 propositions dont je souhaiterais discuter. Dans le cadre de la Loi sur les banques de 1967, la Commission Porter avait proposé que la Loi sur les banques soit élargie afin de couvrir tout un groupe d'institutions qui se livrent maintenant à des activités bancaires et que celles ne relevant pas de la loi se voient interdire de participer à ces activités, et qu'une plus grande série de pouvoirs de prêt soient accordés à toutes les institutions de prêt. Je cite la Commission Porter:

Nos recommandations permettraient aux caisses d'épargne, et autres compagnies hypothécaires, de fiducie et de prêt relevant de la législation bancaire d'offrir elles aussi des prêts commerciaux et personnels.

La seconde proposition de réglementation dont je souhaiterais discuter est celle proposée par le Conseil économique du Canada dans son document intitulé «Efficacité et Réglementation» qui recommandait la réglementation par fonction, c'est-à-dire de mettre sur un pied d'égalité de prestation les institutions offrant les mêmes services. Le Conseil économique a également recommandé dans le cadre de cette réglementation par fonction que les compagnies de fiducie puissent également pratiquer les prêts commerciaux. La Loi sur les banques de 1980 comportait également une autre proposition contenue dans son Livre blanc recommandant que la nécessité de constituer un fonds de réserve soit appliquée à toutes les institutions de dépôt.

Si je vous en parle c'est parce qu'à mon avis, nous pouvons tirer certains enseignements de ces propositions. Je crois que ces réformes novatrices ont buté sur deux obstacles au moment où elles ont été proposées. Le premier qui touche plus particulièrement les recommandations de la Commission Porter était la question des relations fédérales-provinciales. La Commis-



## [Texte]

institutions under federal jurisdiction. It is quite clear that some of the provinces might have had something to say about that.

The white paper also would have required cash reserve holdings from all deposit-taking institutions. We know in that case the Quebec government argued on behalf of the caisses populaires that they should not be subject to a federal regulation in the form of cash reserve requirements at the central bank.

The Economic Council of Canada proposals ended up suffering a different fate. It was argued that the extension of commercial lending powers to trust companies at that time would create unacceptable conflicts of interest. Part of this same argument can be found today in the four pillars approach that is proposed for the regulation of financial institutions. It was argued at the time that the way to prevent unacceptable conflicts of interest was to confine different activities to separate institutions. In other words, commercial lending should not be extended to trust companies because that would lead to unacceptable conflicts of interest. Similarly, although this was less of a real possibility, trust activities should not be extended to the commercial banks.

These arguments about conflict of interest and the need to separate different types of activities have some implicit assumptions to them, to which I would like to call your attention. First, conflicts of interest do not confine themselves between the four pillars. There are many conflicts of interest within each of the pillars. A bank, for example, may have two customers, one of whom decides to take over the other. The bank is in a conflict of interest in determining what sort of term of credit it should grant to the person trying to make the take-over—if it grants credit at all.

Within the trust business with regard to trustee activity, it may not be possible to convey information to trustee investments at the same time when some important information with respect to the investments becomes apparent. As a result, the trust company has to make a decision as to whom and when to convey the information. I would argue that the fact there are conflicts of interest within some of the pillars suggests there are acceptable conflicts of interest with which we can deal and which we can accept.

Implicit in the argument also was the idea that separation of powers was the only way in which conflicts of interest could be avoided or their costs could be avoided. At the time—and the Economic Council of Canada cited this—the Twentieth Century Fund in the United States did a very comprehensive study of conflicts of interest. Professor Harmon of the University of Pennsylvania argued with respect to conflicts of interest that result from combining commercial lending and trustee activities. He argued that legally enforced total separation of trust and commercial banking could not now be based on the level of present abuses and anticipated benefits of trust or commercial banking services. In other words, it

## [Traduction]

sion Porter recommandait que toutes les institutions de dépôt relèvent de la juridiction fédérale. Il est évident que certaines des provinces n'ont pas dû apprécier.

Le Livre blanc recommandait également que toutes les institutions de dépôt participent à la constitution d'un fonds de réserve central. Nous savons que le gouvernement québécois s'est opposé à ce que les caisses populaires soient soumises à un règlement fédéral les obligeant à participer à un fonds de réserve géré par la Banque centrale.

Les propositions du Conseil économique ont connu un sort différent. D'aucuns ont affirmé à l'époque que l'extension de pouvoirs de prêts commerciaux aux compagnies de fiducie créerait des conflits d'intérêt inacceptables. Une partie de ce même argument se retrouve aujourd'hui dans la solution des quatre piliers proposée dans le cadre de la nouvelle réglementation des institutions financières. Selon d'aucuns, à l'époque, la seule manière de prévenir tout conflit d'intérêt inacceptable était de confiner les diverses activités à des institutions distinctes. En d'autres termes, il était hors de question d'autoriser les compagnies de fiducie à offrir des prêts commerciaux car cela mènerait à des conflits d'intérêt inacceptables. Simultanément, bien que cette possibilité était moins réelle, il était hors de question que les banques commerciales se livrent à des activités de fiducie.

Ces arguments sur les possibilités de conflits d'intérêt et sur la nécessité de séparer les divers types d'activités procèdent d'hypothèses implicites sur lesquelles j'aimerais attirer votre attention. Premièrement, la séparation en quatre piliers n'empêche pas tout conflit d'intérêt. Il y a de nombreux conflits d'intérêt au sein même de chacun des piliers. Une banque, par exemple, peut avoir deux clients, dont un décide de racheter l'autre. La banque en déterminant quelle sorte de modalité de crédit elle devrait accorder à la personne essayant de racheter l'autre, si elle accorde un crédit, se place en conflit d'intérêt.

Au sein des fiducies, en matière d'activités fiduciaires, il peut ne pas être possible de transmettre certaines informations concernant des placements en fiducie alors qu'il est apparent qu'il importerait de les communiquer. En conséquence, la compagnie de fiducie doit décider à qui et quand communiquer ces informations. J'estime que le fait qu'il y ait des conflits d'intérêt au sein de certains piliers suggère qu'il existe des conflits d'intérêt acceptables que nous pouvons régler et que nous pouvons accepter.

Cet argument sous-entendait également que la séparation des pouvoirs était la seule manière d'éviter les conflits d'intérêt ou leurs coûts. À la même époque—et le Conseil économique du Canada l'a citée—la *Twentieth Century Fund* des États-Unis a réalisé une étude très complète sur les conflits d'intérêt. Le professeur Harmon de l'Université de Pennsylvanie a écrit un article sur les conflits d'intérêt résultant de la combinaison des activités de prêt commercial et de fiducie. Selon lui, les possibilités d'abus comparativement aux avantages potentiels offerts par des services bancaires universels ne pouvaient plus justifier une séparation totale imposée par la loi des activités fiduciaires et commerciales. En d'autres termes, il était

*[Text]*

appeared that a technique other than separation of powers was working in the United States.

• 1910

We did not have the time to do a very careful and extensive analysis of conflicts of interest, but we did recommend that a careful examination of the fiduciary activities of trust companies be carried out immediately, particularly with regard to the conflict of interest between intermediary and fiduciary activities.

I draw two lessons from these previous attempts to reform the system. The first is that there is one, I think, absolute obstacle to some paths to deregulation, and that is federal-provincial confrontation. I think any proposal for changing the regulation of financial institutions should take into account the interests the provinces already have in the regulation of financial institutions.

The other regulation I think is the more important one for the present circumstances, and that is that we should look carefully at the various ways in which we can overcome an obstacle to changing regulation. In 1976 it appeared that the separation of commercial lending from trustee activities was the only way unacceptable conflicts of interest could be avoided. The lesson from the United States suggests that the Chinese wall has worked tolerably well there, and the lesson from the green paper is that we appear to be more open to ways around this obstacle now than we were in the past.

In the interests of time, if you were serious about 10 minutes...

**The Chairman:** No, I was not all that serious.

**Prof. Chant:** Okay, then...

**The Chairman:** I was just giving you the gears a bit because my clerk was late in coming back from supper.

**Prof. Chant:** All right, then in the interests of completeness I will move to the next section.

**The Chairman:** He was tiring and did not want to keep up to the pace of Members of Parliament.

**Prof. Chant:** I see. In the next section I make two distinctions about approaches to regulation, which I believe are quite important. The first is that we can regulate by what I call market regulation in establishing the terms by which people participate in different activities. Among these market regulations are initial capital requirements and limits to ownership. We have limits to ownership with respect to the banks and limits to ownership of Schedule A banks and limits to ownership by any one interest.

The other type of regulation I discuss is prudential or portfolio regulation, which sets restrictions on the conditions under which financial activities can be carried out. Types of prudential regulation are the cash reserve requirements for the banks and, more important I believe, the borrowing limits for the trust companies. This distinction might be clarified just a bit if I drew an analogy with the regulation of air safety. We could regulate air safety in two ways. One way would be to

*[Translation]*

apparent qu'une méthode autre que la séparation des pouvoirs fonctionnait aux États-Unis.

Nous n'avons pas eu le temps d'analyser exhaustivement la question des conflits d'intérêt mais nous recommandons que soient examinées soigneusement et immédiatement les activités fiduciaires des compagnies de fiducie, particulièrement en ce qui concerne les conflits d'intérêt entre les activités intermédiaires et les activités fiduciaires.

Je tire deux leçons des tentatives qui ont été faites de réformer le système. Tout d'abord, la confrontation fédérale-provinciale représente un obstacle absolu à certaines formes de déréglementation. Je crois que toute proposition visant à modifier la réglementation des institutions financières doit tenir compte des intérêts des provinces à cet égard.

D'autre part, ce qui est le plus important dans les circonstances actuelles, c'est d'examiner soigneusement les divers moyens par lesquels nous pouvons surmonter un obstacle à un changement de réglementation. En 1976, il apparaissait que la séparation des prêts commerciaux et des activités fiduciaires était la seule façon d'éviter les conflits d'intérêt inacceptables. L'expérience des États-Unis montre que le cloisonnement étanche semble avoir assez bien marché là-bas et le Livre vert indique que nous semblons aujourd'hui mieux en mesure de surmonter cet obstacle qu'auparavant.

Afin de gagner du temps, si vous étiez sérieux à propos des 10 minutes...

**Le président:** Non, ce n'est pas aussi strict que cela.

**M. Chant:** Bien, donc...

**Le président:** Je vous expliquais simplement comment nous fonctionnions car mon greffier était un peu en retard.

**M. Chant:** Parfait, alors pour présenter un exposé complet, je passerai au chapitre suivant.

**Le président:** Il commence à être fatigué et ne voulait pas suivre le rythme des députés.

**M. Chant:** Je vois. Au chapitre suivant, je fais deux distinctions quant à la façon d'aborder la réglementation. D'une part, et c'est très important, nous pouvons envisager une réglementation imposée par le marché en établissant les conditions de participation à différentes activités. Pensons par exemple au capital initial requis et aux limites à la propriété. Nous avons des limites dans les intérêts que l'on peut posséder dans une banque et des limites dans le cas des banques de l'annexe A ainsi que des limites aux intérêts que peut contrôler un particulier ou une société.

L'autre type de réglementation dont je parle, est la réglementation de prudence ou de portefeuille qui impose des restrictions aux conditions dans lesquelles peuvent être menées les activités financières. Pensons par exemple aux réserves de liquidités imposées aux banques et, ce qui est plus important, aux limites d'emprunts fixées aux compagnies de fiducie. Je pourrais peut-être préciser un peu cette distinction en comparant avec la réglementation touchant la sécurité aérienne. On



**[Texte]**

ensure that only companies that have a large number of planes fly in our skies. They have an interest in safety in that if one of their planes has a crash the liabilities of course jeopardize their continuing and jeopardize the assets they have in the other planes. The other type of regulation would be something that detailed quite carefully the safety inspections and the action required on safety inspections from airlines.

The first that ensured that only large airlines with many planes operated I would describe as market regulation for the purpose of safety, and I would describe the second approach as being a parallel with prudential regulation, the second approach being the one where airlines had to meet certain safety requirements . . .

**The Chairman:** Why prudential? Why would you not call it penal?

• 1915

**Prof. Chant:** I would prefer to call it prudential. Maybe we can talk about that later.

The other classification I talk about is what I call discretionary regulation, where the regulator is really looking over the shoulder of the institution being regulated on a continual basis. The other type of regulation is regulation by rule, where there is relatively infrequent monitoring and supervision and where general rules apply to all institutions. In discretionary regulation, the regulator may set different rules for different institutions under his jurisdiction.

This twofold classification really leads to four categories, but I will discuss only two of them. The category market regulation discretionary, where it is made fairly difficult for people to enter and where they have to pass a series of hurdles including the regulator's judgment, together with prudential regulation by rule most clearly describes the chartered banks. They come closest to this classification. The trust companies I believe come closer to the combination of market regulation by rule and prudential regulation discretionary. In other words, it has historically been easier to become a trust company, but when one becomes a trust company one is regulated more tightly, more continually, by the regulator. For example, some regulators of trust companies can set different borrowing ratios for individual trust companies.

The regulation of financial institutions must confront a trade-off between safety and scope for competition, and I believe the trade-off can be improved by the choice between market and prudential regulation. I believe that where possible there should be easier market regulation and tighter prudential regulation to govern the activities of financial institutions. In other words, I do not think we should have high barriers in the way the first description of the airlines industry allows in only very, very solid firms and then lets them worry about safety. I

**[Traduction]**

pourrait en effet réglementer de deux façons. D'une part s'assurer que seules les compagnies qui ont beaucoup d'avions parcourent nos cieux. La sécurité les intéresse en ce sens que si un de leurs avions s'écrase, leur passif risque de menacer la poursuite de leurs activités et l'actif que représentent les autres avions. L'autre type de réglementation serait quelque chose qui détaillerait soigneusement les inspections de sécurité et les mesures à prendre par une compagnie aérienne en matière d'inspection.

La premier type de réglementation qui visait à assurer que seules les grandes compagnies aériennes possédant de nombreux avions peuvent assurer le service correspond à la réglementation du marché en matière de sécurité et le deuxième type peut être comparé à la réglementation imposée par la prudence, puisque l'on exige alors que les compagnies aériennes satisfassent à certaines normes de sécurité . . .

**Le président:** Pourquoi parlez-vous de prudence? Pourquoi ne l'appellez-vous pas plutôt réglementation pénale?

**M. Chant:** Je préfère parler de prudence. Nous pourrions peut-être y revenir tout à l'heure.

L'autre catégorie dont je parle est la réglementation discrétionnaire ou l'autorité de réglementation surveille en fait de façon continue l'établissement assujéti à cette réglementation. L'autre type de réglementation est celui qui consiste en règles où le contrôle et la supervision sont relativement peu fréquents et où l'on applique des règles générales à tous les établissements. En matière de réglementation discrétionnaire, l'autorité de réglementation peut fixer des règles différentes à divers établissements relevant de sa juridiction.

Cette classification double mène en fait à 4 catégories mais je me contenterai de discuter de 2 d'entre elles. D'une part la réglementation discrétionnaire du marché qui rend assez difficile l'entrée dans le secteur et qui oblige à franchir une série d'obstacles dont le jugement des autorités de réglementation. Avec la réglementation de prudence par voie de règles, c'est ce qui correspond le mieux à la situation des banques à charte. C'est elle qui se rapproche le plus de cette catégorie. J'estime que les compagnies de fiducie seraient plus près de la conjugaison de la réglementation de marché par voie de règles et de la réglementation de prudence discrétionnaire. Autrement dit, il a toujours été plus facile de devenir une compagnie de fiducie mais lorsque l'on devient compagnie de fiducie, la réglementation imposée par les autorités de réglementation devient plus stricte et plus continue. Par exemple, certaines autorités de réglementation de compagnies de fiducie peuvent fixer des ratios d'emprunt différents selon les compagnies.

La réglementation des institutions financières doit représenter un compromis entre la sécurité et le potentiel de concurrence et je crois que ce compromis peut être amélioré par le choix que l'on fait entre la réglementation de marché et la réglementation de prudence. Dans la mesure du possible, la réglementation de marché devrait être facilitée et la réglementation de prudence resserrée. Autrement dit, je ne pense pas qu'il faille imposer des obstacles trop importants comme de n'accepter que les compagnies aériennes très très solides en

*[Text]*

think in the interests of competition we should let in more firms and have the regulator worry more about competition.

A corollary of this is that depositor safety should be handled more through prudential regulation and through deposit insurance. I do not believe the regulator should prop up financial institutions which cannot compete. Indeed, I believe a failure of a financial institution should not automatically be judged a failure of the regulator or of the deposit insurance system. It depends on the timing of their actions and the degree of liability that is incurred to the deposit insurance fund. So a corollary of this is that the regulator should be able to act quickly to protect depositors' interest when failure becomes imminent.

I also argue that shareholder capital is the ultimate source of solvency of a financial institution. The reason for this is that it provides the margin between the value of the financial institution's assets and the claims to its depositors. I believe borrowing-to-deposit ratios should be an important element of prudential regulations.

I also believe deposit insurance should not insulate depositors and financial institutions from all consequences of risk. I believe most depositors are insulated from risks under the present system of deposit insurance. They have protection up to \$60,000—and I will go beyond that in a minute—and it insulates many institutions from the consequences of their actions. Many of the depositors know the institution is insured; as a result, their actions to take risk are not reflected in the costs they have to pay to compete for funds.

• 1920

I should like to say as a footnote that in our report for the Economic Council we argued that the protection of deposit insurance extends beyond uninsured depositors. First—and I do not think this point always comes out—is they know a financial institution which has a stable base of depositors is less likely to fail than another institution, and deposit insurance provides that stable base of depositors. Secondly, they also know, if the experience particularly in the United States is relevant, that they are unlikely to get burned; they may get considerable advance notice if one of their financial institutions is in difficulty.

After this circuitous route, I finally come to the green paper proposals. I found it hard, on reading the green paper, to determine what the real objectives of the green paper were. At one level I thought it might be to increase competition among financial institutions, much as the Economic Council had suggested, by extending the full powers of commercial lending to trust companies. Secondly, I thought the goal might be this as well, but at the same time to try to repair a number of areas where some major financial institutions were tending to get completely out of the system of control. Finally, I thought it might be a proposal to extend federal control over institutions

*[Translation]*

jugeant qu'elles s'occuperont elles-mêmes des questions de sécurité. Afin de favoriser la concurrence, nous devrions faciliter l'accès à davantage de sociétés et demander aux organes de réglementation de veiller davantage à promouvoir la concurrence.

Le corollaire est que la sécurité des déposants devrait être davantage garantie par une réglementation de prudence et une assurance-dépôt. Je ne pense pas que les autorités de réglementation doivent soutenir les établissements financiers incapables de supporter la concurrence. La faillite d'une institution financière ne doit pas automatiquement être considérée comme un échec des autorités de réglementation ni du système d'assurance-dépôt. Tout dépend du moment où ont été posés certains gestes et du passif que comporte la caisse d'assurance-dépôt. Le corollaire est que l'autorité de réglementation devrait être en mesure d'agir rapidement pour protéger les intérêts des déposants lorsqu'une faillite devient imminente.

D'autre part, le capital de l'actionnaire est la source ultime de solvabilité d'une institution financière. Il représente en effet la marge entre la valeur de l'actif d'une institution financière et ce qu'elle doit à ses déposants. Les ratios emprunt-dépôt devraient représenter un élément important de la réglementation de prudence.

L'assurance-dépôt en outre ne devrait pas mettre les déposants et les institutions financières à l'abri des conséquences du risque. La plupart des déposants sont à l'abri de tous risques dans le cadre du système actuel d'assurance-dépôt. Ils sont protégés jusqu'à 60,000\$—et j'irai plus loin dans un instant—si bien que beaucoup d'institutions ne subissent pas les conséquences de leurs actes. Beaucoup de déposants savent que l'institution est assurée; ainsi les risques pris ne sont pas reflétés dans les intérêts qu'ils doivent payer pour obtenir des fonds face à la concurrence.

J'aimerais ajouter, en marge, que dans notre rapport pour le Conseil économique nous avons fait valoir que la protection de l'assurance des dépôts va au-delà des déposants non assurés. Tout d'abord, ils savent—et c'est un point sur lequel on n'a pas suffisamment attiré l'attention—qu'une institution financière qui a une clientèle stable de déposants est plus solide qu'une autre, et l'assurance-dépôt assure une base stable de déposants. En second lieu, ils savent également, si l'expérience des États-Unis en particulier est pertinente, qu'ils ne risquent pas de perdre leurs dépôts et qu'il sauront à temps si l'une de leurs institutions financières est en difficulté.

J'en arrive par ce détour aux propositions du Livre vert. J'ai eu du mal, en le lisant, à décider quels étaient ces objectifs réels. Tantôt je pensais qu'il s'agissait d'intensifier la concurrence entre les institutions financières, comme l'avait laissé entendre le Conseil économique, en accordant aux compagnies de fiducie les pleins pouvoirs de prêts commerciaux; tantôt je pensais que tel était peut-être bien l'un des objectifs, mais que l'on essayait concurremment de remettre de l'ordre dans un système qui avait permis à certaines institutions financières principales d'échapper complètement au système de contrôle. Enfin, j'ai pensé que c'était une proposition visant à étendre le



[Texte]

and activities currently under provincial jurisdiction, in much the same way as the Porter commission proposed.

If the objective of the green paper was the first, to extend commercial lending power to trust companies, I think the apparatus of holding companies appears unnecessary. In addition, I believe, as I have already stated, conflicts of interest that could arise from the combination of commercial lending with trustee activities could be handled adequately through other devices. If it is to extend commercial lending power to the trust companies and at the same time to extend control into other areas of concern, I believe the concept of a holding company in the schedule C banks in itself offers room for flexibility and competition at the same time as strengthening prudential regulation. If extension of federal control is the goal, I believe if it is too actively pursued, this will lead to provincial reaction, which would jeopardize the useful aspects of the proposal.

I believe the green paper may be subject to three possible fates. The second one I think is the one I will concentrate on today, and it is that the proposals are so stringent about self-dealing that they become irrelevant, because few institutions find the holding company concept attractive. Here I bring the experience we had at the Economic Council, or the experience that occurred after the Economic Council, to bear on the issue.

I believe this unfavourable outcome could be avoided by modifying the technical dimensions and preserving the strengths of the basic holding company, Schedule C proposal. Here I see a parallel with the issue raised about the Economic Council's proposals, that separation was the only way to go with conflict of interest. Now we have seen there are other routes to avoid the problem.

About self-dealing, I would feel there are several things that might be done. I must admit I am an academic and do not have technical skills as a drafter of detailed regulation, but I will still stick my neck out and suggest the ways in which it could be done. I think one way to do it is that the green paper suggests, or the technical paper suggests, it is very difficult to draw the boundary line between harmful self-dealing and other self-dealing. I think it might be possible to start at the other end and draw some lines around types of self-dealing that are not harmful.

• 1925

**The Chairman:** That are . . . ?

**Prof. Chant:** Types that are not harmful. They suggested that it was very difficult. Since one could not draw the borderline between harmful and other types of self-dealing, one should not draw a line at all. I suggest that one might start at the other end and say that these, under most circumstances, are unlikely to be harmful.

[Traduction]

contrôle du gouvernement fédéral sur des institutions et des activités relevant actuellement de la juridiction provinciale, dans le sens où l'avait entendu la Commission Porter.

Si la première de ces hypothèses était bien l'objectif du Livre vert, à savoir de permettre aux compagnies de fiducie de consentir des prêts commerciaux, il ne serait pas nécessaire d'avoir recours aux sociétés de portefeuille. Je crois en outre, comme je l'ai déjà dit, que les conflits d'intérêt qui risquent de se présenter si l'on conjugue les prêts commerciaux avec les opérations de fiducie pourraient trouver un remède par d'autres voies. Si l'on entend donner les pouvoirs de prêts commerciaux aux compagnies de fiducie et étendre concurremment le contrôle à d'autres domaines, je crois que la notion de sociétés de portefeuille des banques de l'Annexe C offre en soi suffisamment de souplesse et permet en même temps la concurrence tout en renforçant une réglementation bien avisée. Si l'on entend étendre le contrôle du gouvernement fédéral, je crains qu'en allant trop loin dans ce sens on ne provoque une réaction des provinces qui compromettrait l'utilité de cette proposition.

Je crois que trois issues se présentent au Livre vert, et c'est la seconde à laquelle je m'attacherais aujourd'hui, à savoir que les propositions sur les transactions intéressées sont si strictes qu'elles perdent de leur patience, car peu d'institutions s'intéressent à la notion de société de portefeuille. Je voudrais tirer ici la leçon du Conseil économique ou plutôt de ce qui s'est passé après le Conseil économique.

Cette issue fâcheuse pourrait être évitée, à mon avis, en modifiant les dimensions techniques et en conservant les avantages de la société de portefeuille originale, à savoir la proposition d'Annexe C. Voilà un parallèle à la question soulevée à propos des propositions du Conseil économique, à savoir que la seule solution aux conflits d'intérêt était la séparation, mais nous avons maintenant vu qu'il existe d'autres moyens d'éluder le problème.

Quant aux transactions intéressées, il me semble que plusieurs voies se présentent. Je reconnais qu'en tant qu'universitaire, je n'ai pas les connaissances techniques requises du législateur, mais je me harsarderais à proposer par quel moyen cela pourrait être fait. L'une des façons de le faire, c'est de tenir compte du fait, mentionné dans le Livre vert ou dans le document technique, qu'il est extrêmement difficile de définir la limite entre les transactions intéressées nocives et les autres. Il devrait être possible de partir de la prémisse opposée et de définir certaines catégories de transactions intéressées non nocives.

**Le président:** Qui sont . . . ?

**M. Chant:** Il en existe. On a dit que c'était très difficile, mais puisqu'on ne peut tracer la ligne de démarcation entre les transactions intéressées nocives et les autres, on ne devrait pas du tout tracer de ligne, mais suivre la démarche inverse en énumérant celles qui, dans la plupart des circonstances, ne risquent pas d'être dommageables.

## [Text]

I think it might be possible to establish liabilities to both parties in transactions with self-dealing. I would like to illustrate by example with respect to New York taxi-cabs. At one time, when insurance rates became extremely high, someone came up with the bright idea of incorporating each taxi-cab as a separate company and then buying the minimum amount of liability required for a taxi-cab. Then, when a horrendous accident happened, they walked away because of limited liability. At one time, when one of these companies walked away, they were taken to court. The judge ruled that they could pierce the veil of corporate limited liability and go beyond the small taxi-cab company to the parent taxi-cab company and sue it for costs.

Again, I hesitate to suggest how this should be done, but I think if there is a loan to subsidiaries of a parent, a loan from its financial subsidiaries to subsidiaries in the real sector, it might be assumed that there is an implicit guarantee of the parent on the loan of the subsidiary to the real corporation. It might be possible to tie the strictness of other dimensions of prudential regulation to the amount of self-dealing that goes on. In other words, one might argue that some of the firm's capital, in terms of the capital borrowing ratio, comes off the top, to the extent it has loans to subsidiaries of its parent.

I have an article with me—I am sorry I did not send it in advance. I wrote a column for *The Financial Post* together with a colleague in January 29, 1983, called "Deposit Insurance System Needs Overhaul, Not Just a Higher Limit", which argued that the automatic movement of the limits of deposit insurance from \$20,000 to \$60,000 was inappropriate unless other things happened at that time. I think my views on deposit insurance have not changed since that time. I will leave a copy of this article with the committee.

In closing, I would like to get back to the main point. It appears that the concern over self-dealing may block some constructive proposals for change, with respect to the regulation of financial institutions. I hope it is apparent from my remarks that I, too, share a concern about self-dealing and believe it is a substantial problem in financial markets. However, I believe we should search for other devices than an absolute ban on self-dealing and we should explore these devices before we settle on such an approach. That finishes what I have to say.

**The Chairman:** Professor Chant, thank you very much. I think you have made a very worthwhile contribution, particularly, in my view, in terms of your comments concerning self-dealing. Before I call on members to open it up, may I ask you, is it your view that if you establish legal liability to the directors of a corporation that was involved in self-dealing—in other words, personal liability if they did self-dealing—it would go a long way to prevent improper self-dealing? There would still be self-dealing, but they would only do self-dealing to the extent that the self-dealing would never make them liable for anything. That would make it possible for a certain amount of flexibility to take place, because they would accept the risk of a lawsuit.

## [Translation]

Il devrait être possible d'établir des responsabilités pour les deux parties dans les transactions intéressées et je voudrais vous donner comme exemple celui des taxis de New York. Lorsque les taux d'assurance sont devenus exorbitants, quelqu'un a eu la bonne idée de faire de chaque taxi une société séparée et d'acheter le minimum d'assurance responsabilité civile exigée pour un taxi. Lorsqu'un grave accident a eu lieu, les gens s'en sont tirés parce que la responsabilité était limitée. Une action en justice a été intentée contre l'une de ces sociétés et le juge a décidé qu'elle était en droit d'outrepasser la responsabilité limitée de la société et, laissant de côté la petite société de taxi, d'intenter un procès en dommages-intérêts à la société mère.

Là encore je ne sais au juste comment il faudrait s'y prendre, mais si un prêt est consenti à une filiale, par exemple un prêt des filiales financières aux filiales en biens immobiliers, on pourrait considérer qu'il y a garantie implicite de la société mère sur le prêt de la filiale à la société immobilière. Il devrait être possible d'ajuster la sévérité des autres règlements au montant des transactions intéressées qui sont faites. Autrement dit, on peut avancer qu'une partie du capital de la société, en matière de ratio d'emprunt, provient du sommet de la pyramide, dans la mesure où des prêts sont consentis par la société mère aux filiales.

J'ai apporté un article que j'aurais dû vous envoyer par avance. Il s'agit d'un article écrit avec un collègue qui parut le 29 janvier 1983 dans *The Financial Post*, intitulé «*Deposit Insurance System Needs Overhaul, Not Just a Higher Limit*», d'après laquelle il était insuffisant d'augmenter automatiquement le plafond de l'assurance-dépôt de 20,000\$ à 60,000\$, si on n'intervenait pas concurremment d'autres façons. Mon opinion sur l'assurance-dépôt n'a pas changé depuis, et je vous laisse un exemplaire de cet article.

Pour conclure, je voudrais revenir à mon argument principal. L'obsession des transactions intéressées risque d'entraver d'autres propositions constructives de changements concernant le règlement des institutions financières. J'espère qu'il ressort de mes observations que moi également j'ai des appréhensions concernant les transactions intéressées et pense qu'elles constituent un problème de taille sur les marchés financiers. Toutefois, je crois que nous devrions envisager d'autres solutions que leur interdiction absolue et que nous devrions étudier ces solutions avant de prendre un parti. C'est tout ce que j'avais à dire.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup, monsieur le professeur. Vous avez dit des choses fort intéressantes, en particulier, à mon avis, concernant les transactions intéressées. Avant de donner la parole aux membres du Comité, je voudrais vous demander si vous pensez qu'il serait utile, pour empêcher les transactions intéressées malhonnêtes, de rendre les directeurs d'une société qui fait des transactions intéressées personnellement responsables? Cela n'empêcherait pas pour autant les transactions intéressées, mais celles-ci n'auraient lieu que dans la mesure où les directeurs ne seraient certains de ne pas courir de risque. Cela introduirait une certaine souplesse, car les directeurs devraient accepter le risque d'être poursuivis en justice.



[Texte]

[Traduction]

• 1930

**Prof. Chant:** I hesitate to agree with you with respect to solving most of our problems, but I believe such a proposal would be in line with the other types of proposals I raised. I would certainly think the implications of that proposal should be studied in the same way as my argument about the penetration of the veil of limited liability. In a sense, certainly this is part of the family of the proposals that could be argued as seeing through the veil of limited liability.

**The Chairman:** You did not mention the question of controls and that of entering the marketplace, but you say in your notes the proposed fivefold increase—presumably that is increase in capital from \$1 million to \$5 million—is excessive and will virtually eliminate new entry into the marketplace for trust companies. First of all, why will it eliminate it? Secondly, why do you say that \$5 million is excessive?

**Prof. Chant:** First, I think I have to plead a little bit of hyperbole. I would say “substantially eliminate” if I could have a second thought. Having been a student of the Canadian banking system, my reaction is it comes back to the classification I talked about earlier of the difference between prudential regulation and market regulation.

Through much of Canada’s history we had capital requirements for our banks that were ten times larger than those in the United States. I think we may have benefited in some dimensions from this, but we also bore a cost as a result of that.

In an early edition of the textbook of which I am now the co-author, they pointed out that over a 40-year period, I think from 1926 to 1966, our capital requirement and the need to gain a bank charter through the private member’s bill meant we had a total of one new, used—in other words, activated—bank charter over that 40-year period. That was the Bank of British Columbia. A tracing of the Bank of British Columbia’s application for a charter, from the initial stage to the Bank of British Columbia’s opening of business, took a total of four years. It is not hard to understand why we had so little entry. I guess my feeling . . .

**The Chairman:** Most of that delay was because it required an act of Parliament. There were two fellows from the New Democratic Party who filibustered every bank charter application ever brought to Parliament until it died on the order paper. The fact is that you can now incorporate a bank with letters patent or letters of incorporation. That problem is gone.

**Prof. Chant:** Yes, but my feeling is we have tended to overemphasize the stringency of our requirements of our market regulation, our requirements for entry. I believe the credit union movement in my province and elsewhere, for example, suggests that very useful financial institutions can exist that are quite limited in terms of size. I feel that a fivefold increase in capital requirements for new trust companies is excessive.

**M. Chant:** J’hésite à vous confirmer que cela résoudrait la plupart de nos problèmes, mais je pense qu’une telle proposition rejoindrait les autres propositions. Ses conséquences devraient être étudiées de la même façon que mon argument visant à percer le mur de la responsabilité limitée. En un sens, ceci fait partie de la catégorie des propositions qui entendent précisément percer ce mur.

**Le président:** Vous n’avez pas mentionné la question des contrôles et celle de la pénétration du marché, mais vous dites dans vos notes que l’augmentation proposée, à savoir de quintupler le capital en le faisant passer de 1 à 5 millions de dollars, est excessif et berrerait pratiquement l’entrée aux compagnies de fiducie. Pourquoi en serait-il ainsi? Et ensuite, pourquoi dites-vous que 5 millions de dollars est une somme excessive?

**M. Chant:** Tout d’abord, je reconnais avoir un peu exagéré. Cela ne berrerait peut-être pas la porte, réflexion faite, mais cela rendrait l’accès bien difficile. J’ai fait des études sur le système bancaire canadien, et ma réaction est que cela est dû à la classification dont j’ai parlé tout à l’heure, à savoir la différence entre la réglementation du marché et celle du bon père de famille.

Pendant une grande période de l’histoire du Canada, nos banques ont dû se prêter à des exigences de capitaux dix fois supérieures à celles en cours aux États-Unis. Nous en avons bénéficié en un certain sens, et nous en avons également subi certaines conséquences.

Dans une des premières éditions du manuel dont je suis maintenant le co-auteur, il est dit que sur une période de 40 ans, à savoir, je crois, de 1926 à 1966, les exigences en capitaux et la nécessité d’obtenir une charte bancaire au moyen d’un bill d’initiative privée signifiaient qu’au total nous avons eu une seule charte bancaire utilisée, autrement dit activée, pendant cette période de 40 ans, à savoir celle de la Banque de Colombie-Britannique. Il a fallu quatre ans à cette banque entre le moment où elle a déposé sa demande et celle où elle a pu ouvrir ses portes. Point n’est besoin de demander pourquoi nous avons eu si peu de candidats. J’ai l’impression . . .

**Le président:** La plupart de ces délais sont dûs au fait qu’il faut une loi du Parlement. Il y avait deux députés du parti néodémocrate qui ont fait obstruction à toute demande de charte bancaire présentée au Parlement, jusqu’à leur expiration au feuillet. Mais à présent, vous pouvez constituer une banque en société avec des lettres patentes ou des lettres de constitution, et cet obstacle est donc levé.

**M. Chant:** Oui, mais j’ai l’impression que nous avons eu tendance à mettre trop haut la barre de nos exigences d’entrée sur le marché. C’est ainsi que l’évolution, dans ma province et ailleurs, du mouvement des caisses de crédit donne à penser que des institutions financières très utiles, mais de taille très limitée, peuvent exister. Il me semble excessif de quintupler les exigences de capitaux pour les nouvelles compagnies fiduciaires.

[Text]

**The Chairman:** When you offer such things as the Canada Deposit Insurance Corporation, which guarantees that every depositor who puts in \$60,000 gets his money back if you go up the flue, it is a pretty nice licence, is it not?

**Prof. Chant:** I would like to come back to one thing I said earlier, which is that I believe the critical capital requirement is not the initial capital requirement but rather what you can do in relation to the size of your capital. I stated earlier that capital serves as a buffer between the value of the outstanding liabilities of the financial institution and the assets available to support that. I view that increase in the capital requirement as a serious step that would discourage some useful entry. I would also agree . . .

• 1935

**The Chairman:** If you were a regulator or sitting where we are and somebody came and applied for a federal trust company licence, and the moment they got their licence would automatically be entitled to CDIC coverage on every bloody deposit they had, would you let them in the game for a million bucks?

**Prof. Chant:** I think I probably would, on the condition that the scope of their activity be closely tied to what their initial capital would be and that the scope of their activity be relative to financial institutions that came in with \$10 million; that would be a tenth or perhaps even less. One might . . .

**The Chairman:** Would you give them the minimum leverage of 12:1?

**Prof. Chant:** Yes, I would start at that point and then as they showed their ability to have sound management and carry out their activities . . .

**The Chairman:** You would insure their deposits of \$1 million for \$12 million. That is all they had to lose.

**Prof. Chant:** Yes. I think you and the regulators are also in the same game with respect to people who come in with capital of \$10 million. The question then becomes that it is \$120 million, which may be the degree of insurance.

**The Chairman:** Mr. Riis, excuse me.

**Mr. Riis:** I have no questions for the moment, Mr. Chairman.

**An hon. member:** It did not last long.

**The Chairman:** I did not intend it to. If nobody else has another question, I will carry on. I did not want to monopolize the evening, but I want to go back to this question of self-dealing. The concept we have is an absolute bar on self-dealing. Your view is, if I understand you correctly, that you will never get anybody to open a Schedule C bank or go to a holding company or even take part in this legislation if they cannot have some self-dealing. In thinking about that, does it mean that if they cannot, for example, share a computer facility or share management costs facilities or share mailing cost facilities to proposed customers, that unless they can do

[Translation]

**Le président:** Lorsque vous avez une proposition comme celle de la Société d'assurance-dépôt du Canada qui garantit que chaque déposant qui a investi 60,000\$ récupérera ses fonds si la société fait faillite, c'est une belle permission, n'est-ce pas?

**M. Chant:** Je voudrais revenir à ce que je disais tout à l'heure, à savoir qu'à mon avis l'exigence critique en capital n'est pas le capital d'apport, mais plutôt ce qu'il vous est permis de faire par rapport au volume de votre capital. Je disais tout à l'heure que le capital sert de tampon entre la valeur du passif en cours et de l'actif qui lui sert de support. Je considère que cette demande d'augmentation de capital constitue une mesure grave qui risque de décourager des candidats intéressants. Je pense également . . .

**Le président:** Supposez que vous soyez responsable de la réglementation ou que vous soyez même à notre place, et que quelqu'un vienne vous demander l'autorisation de créer une compagnie fiduciaire fédérale, qui bénéficierait donc automatiquement de la caution de la SADC pour n'importe lequel de ces dépôts, seriez-vous prêt à donner cette autorisation pour un apport en capital de 1 million de dollars?

**M. Chant:** Sans doute, à condition que le volume des affaires traitées soit proportionnel au capital initial, et relativement comparable à celui des institutions financières dont le capital initial est de 10 millions de dollars; c'est-à-dire un dixième, ou peut-être même moins.

**Le président:** Lui imposeriez-vous alors le minimum de 12 pour 1, comme ratio de solvabilité?

**M. Chant:** Oui, je commencerais par là, et à condition que la gestion s'avère saine, au fur et à mesure que le volume des affaires traitées augmenterait . . .

**Le président:** C'est-à-dire que pour un apport initial de 1 million de dollars, vous auriez 12 millions de dollars de dépôts assurés. C'est tout ce qu'il y a à perdre.

**M. Chant:** Oui. Mais je pense que vous et les responsables de la réglementation êtes pris dans le même dilemme lorsque l'apport initial est de 10 millions de dollars. Multiplié par 12, cela fait 120 millions, et il faut les assurer.

**Le président:** Monsieur Riis, excusez-moi.

**M. Riis:** Pour le moment, je n'ai pas de questions, monsieur le président.

**Une voix:** Voilà qui n'a pas été long.

**Le président:** Je n'en avais pas l'intention. Mais si personne d'autre n'a de questions à poser, je vais continuer. Je ne veux certainement pas monopoliser la parole ce soir, mais je voudrais quand même revenir aux transactions intéressées. Pour le moment, il est question d'une interdiction absolue sur ces transactions. Dans ces conditions, et si je vous comprends bien, vous prétendez que personne ne sera prêt à ouvrir une banque du type de l'annexe C, ou une société de portefeuille, ni même appuyer ce genre de projet de loi, si ce genre de transaction interne intéressée est interdit. S'il n'est plus possible de mettre en commun l'ordinateur, s'il n'est plus



[*Texte*]

these things that use a synergy of their organization there is just no point in going into the activity and that anything you do in terms of synergy is self-dealing, almost from the beginning? Is that your concept?

**Prof. Chant:** I have thought that either the green paper or the second instalment . . .

**The Chairman:** Second version.

**Prof. Chant:** —permitted some self-dealing of the sort you describe, of being able to charge for common services that were provided.

**The Chairman:** Obviously that is self-dealing, is it not? In other words, if I hire my own computer service, surely to goodness that is self-dealing. If I share management, and one person pays the manager and the other person hires the manager, that is self-dealing. We have money going from one company to the other, presumably for a service rendered, which is obviously self-dealing.

**Mr. Dorin:** [*Inaudible—Editor*] . . . of revenue.

**Prof. Chant:** My understanding was that some sort of self-dealing of that sort, a provision of common services and the payment through the 1% of revenues, was one way in which that sort of self-dealing could be dealt with.

**The Chairman:** What about rentals of space, for example? In other words, one company owns an office building and the other company needs an office building, so we sell the office building.

**Prof. Chant:** I do not know what . . .

**The Chairman:** We could certainly get an excess of 1% of revenue very quickly that way.

**Prof. Chant:** Yes, I would imagine so. I think the prohibitions against self-dealing are thought more of in terms of investing in companies that are not at arm's length or transferring investments from one arm of the family to another arm of the family.

**The Chairman:** How do you set up a company, for example, if you do not transfer investments from one arm to another arm? Suppose, for example, you have a trust company that has some commercial lending. Surely to goodness if you open a Schedule C bank you will want to transfer the commercial lending to the bank just to get the bank off the ground, and presumably you will want to transfer to the bank all your contacts and other opportunities that might be there. Now, is that not all self-dealing?

**Prof. Chant:** Yes; this is what I meant when I stated that one could approach self-dealing in two ways. You could say it is hard to draw the line between bad and good self-dealing; therefore, let us argue that all self-dealing is bad. I would

[*Traduction*]

possible de partager certains frais de gestion, ou tout simplement d'organisation du courrier qui est adressé à la clientèle, s'il n'est plus possible d'utiliser de façon rentable les diverses possibilités qu'offre l'organisation interne, vous pensez que plus personne ne va se lancer dans ce genre d'activité, et que dès le départ, ce genre de transactions sont des transactions intéressées. C'est bien cela?

**M. Chant:** Je pensais que le Livre vert, ou sa deuxième mouture . . .

**Le président:** La deuxième version.

**M. Chant:** . . . permettait ce genre d'opérations, tel que vous le décrivez, c'est-à-dire le partage de certains services administratifs.

**Le président:** Mais ce sont des arrangements internes et transactions intéressées? Si je loue les services d'un ordinateur qui m'appartient, par exemple, si je partage les services de gestion, et que l'une des parties paie le gestionnaire de l'autre, ce sont bien des transactions intéressées. C'est-à-dire qu'il y a des versements d'une société à l'autre, pour un service soi-disant rendu, et on peut parler de transactions internes intéressées.

**M. Dorin:** [*Inaudible—Éditeur*] . . . cela rapporte.

**M. Chant:** Ce que j'avais compris, c'est que l'on pouvait tolérer ce genre de transaction à condition que les versements d'une société à l'autre ne dépassent pas 1 p. 100 des revenus.

**Le président:** Et pour la location? L'une des sociétés est propriétaire de bureaux et l'autre a besoin d'espace, il faut alors vendre?

**M. Chant:** Je ne sais pas . . .

**Le président:** On dépasserait vite les 1 p. 100 du revenu.

**M. Chant:** En effet. Je pense que cet interdit concerne surtout les investissements qui se font d'une société à l'autre, ou les transferts de fonds de placement, lorsque les deux sociétés sont interdépendantes.

**Le président:** Comment créer une société, par exemple, si vous ne pouvez pas pratiquer ce transfert de fonds de placement? Prenez l'exemple d'une compagnie fiduciaire qui fait du prêt commercial. Si vous voulez ouvrir une banque de l'annexe C vous allez très certainement vouloir transférer le département du prêt commercial à la banque, pour faire démarrer celle-ci, et en même temps lui faire profiter de toutes les relations d'affaires et autres possibilités que vous aviez au sein de la compagnie de fiducie. N'est-ce pas déjà une transaction interne intéressée?

**M. Chant:** Si; c'est exactement ce que je voulais dire, en expliquant qu'il y avait deux façons de concevoir la question. Vous pouvez d'une part prétendre qu'il est difficile de séparer le bon grain de l'ivraie, et d'emblée déclarer que toutes ces

*[Text]*

argue that one should start at the other end and say there are certain types of self-dealing that should not be presumed to be bad, and that one should certainly draw a line well before one gets into the grey area.

**The Chairman:** What would you do, draw a line as to what self-dealing is automatically bad?

**Prof. Chant:** No, I would draw the line at the other end, saying what sorts of things are good, not what is . . .

**The Chairman:** I see. But what would you say is good?

**Prof. Chant:** I would argue that in many cases there are market tests, and in the case of those market tests the transfer should be allowed at some market valuation. I would say this can go beyond assets that have coded market values in the newspaper every day, but I would think some sorts of mortgages . . .

**The Chairman:** Suppose you were in Edmonton and you had a great deal of land around the City of Edmonton that could be developed for housing. Do you think the proprietor should be able to sell that land to his trust company in order to make sure the company had an opportunity to make housing loans on the houses being erected there?

**Prof. Chant:** I would think land is at or beyond the debatable end. I would think there are . . .

**The Chairman:** At or beyond or within?

**Prof. Chant:** I would say beyond, if I had to say.

**Mr. de Jong:** Would that not depend on whether or not the value of land was dropping around Calgary at the particular time?

**The Chairman:** I said Edmonton for obvious reasons. We have Mr. Dorin here.

**Mr. de Jong:** Or Edmonton. If the value of the land was dropping and he was unloading the land onto the trust company, surely that is a type of self-dealing that should be frowned on.

**Prof. Chant:** I do not believe historic value should ever be used for any of the transactions involved in self-dealing.

**The Chairman:** What would you use? Why would you not use historic land, the price? In other words, the man paid \$10,000 for a parcel of land. Should he be able to sell it for \$100,000—that would not be using historical value—or should he be compelled to sell it for \$10,000, the way the Income Tax Act might require him to? Otherwise, he would make a capital gain.

**Prof. Chant:** There are many people in Vancouver right now who would love to sell their houses for the historical value of their houses. I am not one of those, but I think incorporation of historical value into self-dealing would be unfortunate.

**The Chairman:** Then would you draw the rules so as to prevent the transfer of land or land and buildings as a specific matter to be excluded?

**Prof. Chant:** That is an issue on which I am probably less qualified than others to say, but as a starting point I would say

*[Translation]*

transactions sont à rejeter. Je pense qu'il faut au contraire dire qu'il y en a qui sont justifiées, et qu'il suffit donc de se ménager une marge de sécurité suffisante.

**Le président:** Est-ce que vous prendriez des précautions pour rejeter systématiquement toutes les transactions internes?

**M. Chant:** Non, je procèderais de façon inverse, en définissant celles qui sont justifiées . . .

**Le président:** Je vois. Et comment feriez-vous?

**M. Chant:** Dans un nombre important de cas l'on peut se fier au marché, et tolérer alors ces transferts à leur valeur marchande. Je ne sais pas s'il faudrait se limiter à ce qui est coté chaque jour dans la presse, mais je pense que certaines hypothèques . . .

**Le président:** Imaginez que vous possédiez à la périphérie d'Edmonton des terrains propres à la construction. Pensez-vous que le propriétaire ait alors le droit de vendre ses terrains à sa compagnie de fiducie, pour s'assurer que celle-ci ait la possibilité ensuite de se lancer dans le prêt à la construction?

**M. Chant:** La propriété foncière se trouve justement à la limite . . .

**Le président:** En deçà ou au-delà?

**M. Chant:** Je dirais au-delà.

**M. de Jong:** Ne faudrait-il pas voir si le prix du terrain n'est pas justement en train de baisser à Calgary à ce moment-là?

**Le président:** Je disais Edmonton pour des raisons évidentes. Monsieur Dorin est parmi nous.

**M. de Jong:** Ou Edmonton. Si la valeur de la terre chute, et que le propriétaire est en train de fourguer ses terrains à la compagnie de fiducie, c'est effectivement le genre de transaction que l'on devrait interdire.

**M. Chant:** Je ne pense pas non plus que l'on doive se référer à la valeur d'origine lorsque l'on discute de cette question.

**Le président:** Alors, à quoi? Autrement dit, supposons que le propriétaire ait acheté le terrain 10,000\$. Est-il obligé de le revendre pour la même valeur, ce que la Loi de l'impôt sur le revenu exigerait peut-être, même si le terrain vaut 100,000\$ sur le marché? Autrement, il y aurait plus-value.

**M. Chant:** Beaucoup de gens à Vancouver seraient actuellement ravis de vendre leur maison à leur valeur historique. Je ne suis pas de ceux-là, mais je ne pense pas qu'il soit bon de vouloir soumettre ces transactions intéressées à la règle de la valeur d'origine.

**Le président:** Pour vous le règlement devrait donc précisément exclure le transfert de propriété foncière, terrain, bâtiment etc.?

**M. Chant:** Je ne suis peut-être pas aussi qualifié que d'autre pour en juger, mais je commencerais par exclure cela. Je



## [Texte]

that is beyond. I would prefer to see financial instruments be within the area of permitted self-dealing under . . .

**The Chairman:** You say that listed shares on the market should be a matter that is okay.

**Prof. Chant:** Under most circumstances.

**The Chairman:** What do you mean by "under most circumstances"?

**Mr. Dorin:** Widely traded.

**Prof. Chant:** Widely traded, yes.

**Mr. Dorin:** I am sorry; I am just helping you out. I am not the witness.

**Prof. Chant:** I probably would not have come up with such a felicitous phrase, but I would have gotten to it eventually.

**Mr. de Jong:** What about the problem of self-dealing as it affects co-ops and credit unions? The owners are the members. Does it mean that in the proposal we have a co-op trust cannot have any of its dealings with its own members?

**Prof. Chant:** I am afraid, on that question of detail, I am not sure what the green paper and the second version have to say. I believe co-op trust dealings with the members and the institutions should be acceptable.

• 1945

**Mr. Riis:** Mr. Chant, on page 4 of your presentation, 2(a)(ii), you say:

(ii) conflicts of interest can be handled adequately through other devices.

Could you give us an example of what you would identify as other devices?

**Prof. Chant:** Really, what I am referring to there is the earlier discussion I had about conflict of interest between commercial lending and trustee activities. At the time of the 1980 Bank Act it appeared that conflicts of interest were so intractable they should prevent commercial lending being extended to trust companies.

I should say that there is a Canadian called Arthur Hailey, who contributed to this by his book *The Moneychangers*, where he combined successfully sex and conflict of interest to create a best seller. I think it is the first time conflict of interest in the financial market sense has ever been a best seller.

**Mr. Riis:** Lloyd Francis tried that.

**Prof. Chant:** We argued—and we thought the American evidence was fairly convincing—that the Chinese wall, where within the same institution the institution was managing trust accounts and at the same time carrying out on the other side of the Chinese wall transactions for its own account, was a device that if instituted would be beneficial. It may. There might be some, we thought, isolated abuse of that Chinese wall, but on the whole we felt that the strengthening of trust companies by having them into commercial lending on a full basis was

## [Traduction]

préfèrerais que l'on tolère en matière de transactions intéressées . . .

**Le président:** C'est-à-dire que les actions cotées en bourse rentreraient dans le domaine du possible.

**M. Chant:** Oui, dans la plupart des cas.

**Le président:** Que voulez-vous dire par «dans la plupart des cas»?

**M. Dorin:** Celles qui sont les plus répandues.

**M. Chant:** Exactement.

**M. Dorin:** Excusez-moi; c'était juste une suggestion. Je ne suis pas le témoin.

**M. Chant:** C'est exactement ce qu'il fallait dire, peut-être en aurais-je eu moi aussi la présence d'esprit.

**M. de Jong:** Que se passerait-il pour les coopératives et caisses de crédit? Les membres en sont les propriétaires. Est-ce que les propositions qui nous sont faites interdisent également ce genre de transactions internes entre les membres et leur propre coopérative de fiducie?

**M. Chant:** Excusez-moi, mais je ne sais pas exactement ce que le Livre vert, et notamment la seconde version, dit là-dessus. Je pense que l'on devrait permettre ce genre de transactions entre les membres de la coopérative et l'institution elle-même.

**M. Riis:** Monsieur Chant, à la page 4 de votre mémoire, au paragraphe 2a)(ii), vous dites:

(ii) on peut imaginer d'autres mesures pour régler cette question des conflits d'intérêts.

Pourriez-vous préciser quelles sont les autres options auxquelles vous pensez?

**M. Chant:** En fait, je pense ici à une discussion à laquelle j'avais participé sur l'incompatibilité du prêt commercial et des activités fiduciaires. À l'époque où la Loi sur les banques de 1980 était encore en vigueur, la position adoptée en matière de conflit d'intérêts semblait devoir interdire aux sociétés de fiducie de faire du prêt commercial.

Un Canadien, du nom de Arthur Hailey, a écrit un livre *The Moneychangers*, où il se sert avec bonheur du mélange sexe-conflit d'intérêts pour faire un best seller. Je pense effectivement que c'est la première fois qu'un best seller se sert de cette notion de conflit d'intérêts, comme on l'entend dans le monde de la finance.

**M. Riis:** Lloyd Francis a essayé la même chose.

**Prof. Chant:** D'après nous—et l'exemple américain était assez convaincant—la la compartimentation, permettant à une même institution de gérer des comptes de fiducie et de se livrer par ailleurs à certaines transactions pour son propre compte, pouvait donner de très bons résultats. Ce n'est pas impossible. Cela donne parfois lieu à quelques abus, mais dans l'ensemble nous avons l'impression qu'il fallait donner aux sociétés de fiducie la possibilité d'améliorer leur position en faisant du prêt commercial. Voilà donc ce à quoi je pensais.

[Text]

desirable at that time. So that would be one of the devices I would suggest.

I would think the device I talked about earlier of liability . . . For trustee activities, there are civil remedies. I would think that looking at those remedies and ensuring that they were appropriate would be another device in that case.

**Mr. Riis:** Mr. Chant, the chairman referred to the fivefold increase reference in your presentation. Looking at the proposals in the green paper, do you think it recognizes adequately the regional variations in the country pertaining to services and needs reflected through financial institutions?

**Prof. Chant:** I am a British Columbian. I feel that the very strong credit union movement in B.C. may have reflected a view that B.C. in a number of ways was not being adequately served by other financial institutions, and in that sense I can see regional interests being manifested.

My own feeling is that with private sector as compared, let us say, to third sector, to describe the credit union movement, I would be reluctant to see favourable treatment accorded to regional financial institutions. On the other hand, my comment about the raising of the entry requirement could be interpreted as meaning that it makes it easier for financial institutions to fill gaps wherever they may occur, whether they are regional or in particular types of business.

**Mr. Riis:** Your comment on fivefold increase is that it is excessive and will virtually eliminate new entry. That would certainly apply to Newfoundland; it might not apply to Toronto. That was the regional variation to which I was referring.

**Prof. Chant:** To the extent that there would be regional institutions that would want to establish business, the \$5-million minimum might discourage them, certainly.

• 1950

**Mr. Riis:** This is my last question, Mr. Chant. Looking through the paper and listening to you this evening, what would you say is the thesis of your presentation?

**Prof. Chant:** The thesis of my presentation? The thesis of my presentation is Canada has had other proposals to reform the regulation of financial institutions to improve the competitiveness and flexibility of financial markets. Each of these floundered on some obstacle; one of those obstacles was the federal-provincial obstacle, and I think that is unavoidable. The other obstacle, the conflict of interest, the four pillars obstacle that deterred the Economic Council of Canada proposals in 1980 was subsequently shown not to be an obstacle.

The thesis of my paper is twofold: I believe the problems of self-dealing are serious and should be taken seriously, but we should take care in dealing with them to use innovation and imagination to ensure that a ban on self-dealing is not the only approach and that we look at the other possibilities. If we do not do this, it may be that the holding company, the Schedule C proposal, would never be used, and that we would not have

[Translation]

J'ai parlé tout à l'heure de responsabilité civile . . . Dans le cas des transactions fiduciaires il y a toujours des recours possibles. Il suffirait donc de se prémunir comme il convient.

**M. Riis:** Monsieur Chant, le président a fait allusion à ce que vous disiez dans votre mémoire sur la multiplication par cinq de ce que l'on exigerait au départ. Avez-vous l'impression que le Livre vert tient compte des disparités régionales, pour ce qui est à la fois des besoins et de la façon dont les institutions financières peuvent y faire face?

**M. Chant:** Je viens de Colombie-Britannique. Le mouvement des caisses de crédit a prospéré dans cette province, ce qui donne à penser qu'elle n'était pas desservie comme il convient par les autres types d'institutions financières; c'est l'expression d'une situation locale.

Mais si l'on compare le secteur privé au secteur tertiaire, si vous voulez y faire entrer les caisses de crédit, j'hésiterais à faire bénéficier les institutions financières régionales d'un traitement de faveur. Même si mon analyse donne à penser que cette nouvelle exigence permettrait aux institutions financières de remédier aux lacunes existantes, soit au niveau de la région, soit dans un secteur particulier.

**M. Riis:** La multiplication par cinq du minimum exigible vous paraît excessive et risque d'empêcher toute ouverture de la profession. Cela est sans doute vrai pour Terre-Neuve, mais certainement pas à Toronto. Voilà ce que j'entendais pas disparité régionale.

**M. Chant:** Je pense que ce minimum de 5 millions de dollars risque effectivement de décourager beaucoup d'institutions régionales.

**M. Riis:** Voici ma dernière question, monsieur Chant. J'ai feuilleté votre mémoire et j'ai écouté votre exposé, ce soir, mais j'aimerais que vous me résumiez votre thèse?

**M. Chant:** La thèse de mon exposé? C'est que le Canada a eu d'autres propositions pour réformer la réglementation des institutions financières du Canada afin d'améliorer la concurrence et la souplesse des marchés financiers. Chacune d'elles a buté sur un obstacle, l'un étant l'obstacle fédéral-provincial, ce qui me paraît inévitable. L'autre obstacle était le conflit d'intérêts; il s'est avéré par la suite que l'obstacle des « quatre piliers » qui avait découragé les propositions du Conseil économique du Canada en 1980 n'en était pas un.

Mon exposé se divise en deux parties: je crois que les problèmes des transactions intéressées sont graves et qu'il faudrait les prendre au sérieux, mais nous devrions faire preuve d'imagination et d'innovation car l'interdiction des transactions intéressées n'est pas la seule méthode, et nous devrions en envisager d'autres. Faute de quoi la société de portefeuille, proposition de l'Annexe C, risque de ne jamais



[Texte]

dealt with the problems of our financial system. Does that . . . ?

**Mr. Riis:** Yes, thank you.

**The Chairman:** Mr. Dorin.

**Mr. Dorin:** No question.

**The Chairman:** No. Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. A question on deposit insurance. You have made about three statements of what not to do. You say on page 3 not to have the depositor and the institution totally protected, and on page 5 not to increase the size and also not to increase it even if it is co-insured in a positive way.

**Prof. Chant:** Yes.

**Mr. Attewell:** What would you suggest? What recommendations have you for the committee to consider?

**Prof. Chant:** One suggestion I would make is that the co-insurance could be reached by not using a nice round number of \$100,000 but could be reached by \$70,000. Seventy thousand dollars would leave the depositor with \$7,000 and leave the deposit insurer with \$63,000; this could assure the co-insurance feature, which I should say I am in favour of. This would leave the co-insurance feature without adding another \$30,000 of deposit insurance.

The Economic Council of Canada proposed a system of risk-related deposit insurance. I believe you will be hearing more from Professor Kane on that tomorrow; I would defer to him because he knows much more about deposit insurance than I can hope to know. I think there is a lot of scepticism with risk-related deposit insurance premiums. Yet on the other hand, I could see tying together certain aspects of a risk-related deposit insurance premium with certain aspects of a financial institution's business. For example, I could see that if the financial institution had a low capital ratio or if it had borrowed a large multiple of its capital, I could see experimenting with having a surcharge for institutions that have done this and lower rates for institutions that have not.

I would like to point out two things. If we raise the deposit insurance coverage to \$100,000, we are really giving coverage to one account of about five or six times the per capita income. What would this do for the small investor who has few opportunities to invest elsewhere?

• 1955

Yet one should note that we do have a virtually riskless security the small investor can invest in now, the Canada Savings Bond. By buying issues—this was not meant to be a commercial—every year, the amount of accumulation of this virtually riskless asset that a household can accumulate can be quite substantial.

**Mr. Dorin:** I would like to bootleg in on this question. Are you suggesting that you agree with co-insurance from the first dollar?

[Traduction]

être utilisée, et que nous n'aurions pas résolu les problèmes de notre système financier. Est-ce que . . . ?

**M. Riis:** Oui, merci.

**Le président:** Monsieur Dorin.

**M. Dorin:** Je n'ai pas de question.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Une question au sujet de l'assurance-dépôt. Vous nous avez donné trois options que vous ne recommandez pas. Vous dites à la page 3 que le déposant et l'institution ne sont pas entièrement protégés, et à la page 5, de ne pas accroître la taille, des sociétés, même si celles-ci sont coassurées de manière sûre.

**M. Chant:** Oui.

**M. Attewell:** Que proposeriez-vous? Quelles sont les recommandations que vous nous demanderiez d'étudier?

**M. Chant:** Je proposerais que la coassurance ne s'établisse pas sur le chiffre rond de 100,000 dollars, mais à partir de 70,000 dollars. Soixante-dix mille dollars permettraient au déposant de bénéficier de 7 000 dollars et laisseraient 63,000 dollars à l'assureur. Je suis en faveur de cette façon de procéder, qui assurerait la coassurance. Ainsi, on conserverait la caractéristique de coassurance sans devoir y ajouter 30,000 dollars d'assurance de dépôts.

Le Conseil économique du Canada a proposé un système d'assurance de dépôts liée au risque. Je crois que le professeur Kane vous en dira demain davantage là-dessus, car il en sait beaucoup plus que moi. On a accueilli avec scepticisme l'idée de primes de l'assurance-dépôt liées au risque. Pourtant, d'après moi, on pourrait lier certains aspects d'une prime d'assurance-dépôt à certains aspects des affaires d'une institution financière. Par exemple, si l'institution financière avait un faible ratio de capital ou si elle avait emprunté une grande partie de celui-ci, on pourrait envisager une surcharge pour les institutions qui ont agi de la sorte et abaisser les taux dans le cas des institutions qui ne l'ont pas fait.

J'aimerais signaler deux choses. Si nous relevons la couverture de l'assurance-dépôt à 100 000 dollars, nous donnons en réalité à un compte une couverture de cinq ou six fois le revenu de chacun. Qu'est-ce que cela donnerait au petit investisseur qui a peu d'occasions d'investir ailleurs?

Il faut pourtant faire remarquer qu'il existe maintenant une garantie sans risque pour le petit investisseur à savoir les Bons d'épargne du Canada. Un ménage qui en achèterait chaque année—je ne fais pas de publicité—peut ainsi accumuler des sommes considérables.

**M. Dorin:** J'aimerais intervenir ici. Vous êtes donc pour la co-assurance intégrale à partir du premier dollar?

[Text]

**Prof. Chant:** Yes. I did not say that in my statement. I was more concerned about the raising of the limit. I would certainly agree with co-insurance from the first dollar.

**Mr. Dorin:** I got that general drift from your answer to Mr. Attewell, and I question that. We have had previous witnesses . . . Also, it seems to me there is very little to be said for co-insurance from the first dollar by virtue of the fact that there is another instrument available other than Canada Savings Bonds, which is treasury bills. Anyone wishing to have 100% insurance can buy the next best thing, which is treasury bills. So in fact an institution wanting to offer 100% insurance could offer treasury-backed securities. So I would argue with you that having 100% insurance for the first \$20,000 or so simply is a more efficient way of operating the financial market. It is not changing anything, because the ability is still there to find that 100% insurance. It just makes it easier than having to go out and buy treasury bills, divide them up, etc. I would like you to respond to that.

**Prof. Chant:** I would argue little with you. I think co-insurance is an important principle and should be established. If the first \$20,000 did not have co-insurance, I would be reasonably happy with having the degree of co-insurance increased on something above the \$20,000. But I think co-insurance is a principle that provides some minor relief for the insulation of depositors and financial institutions from the consequences of their actions. But even 10% co-insurance is minor relief. I would, as a result, prefer not to see any increase in the ceiling.

**Mr. Dorin:** My feeling is that I agree with you. I am supportive of co-insurance, and I number around \$20,000 and below, because that is for most people, if you like, who are involved in everyday transactions, checking accounts, small savings accounts, who do not have sophistication to go out and divide and buy part of a treasury bill. It is a more efficient way for the market to operate. Once you get to \$20,000 or more, I would say you are getting into a situation where the investor can choose to split his deposits or buy treasury bills or whatever.

**Prof. Chant:** My priorities would be first no increase in ceiling, and secondly some co-insurance. I would not feel too strongly if the co-insurance stopped at some fairly low level, working downward.

**Mr. Madden:** Prof. Chant, in the United States it is a clearly stated public policy objective to encourage the existence of local financial institutions, regional and national. It is a consequence of 14,000 banks, etc. As a student of the Canadian financial scene, from your vantage point, looking at the economics of the industry here, the competitive practices, the numbers, etc., is there room in Canada today, under existing conditions, for large numbers of institutions, many of which would be particularly responsive either to local conditions or even to regional?

**Prof. Chant:** I have two comments. I think the first has to do with the United States. One way in which they achieved a regional interest of financial institutions was by prohibiting commercial banks from operating outside the confines of one state. They paid a huge cost for that, and I do not think that

[Translation]

**M. Chant:** Oui. Je n'ai pas dit cela dans mon exposé. Je pensais plus à la hausse du plafond. Je suis certainement pour la co-assurance intégrale.

**M. Dorin:** C'est ce que j'ai déduit de votre réponse à M. Attewell, et je la mets en cause. Certains témoins . . . De plus, il me semble qu'il y ait très peu à dire au sujet de la co-assurance à partir du premier dollar du fait qu'il y a les bons du Trésor, à part les Bons d'épargne du Canada. Quiconque désire avoir une assurance intégrale peut acheter des bons du Trésor presque aussi sûrs que les bons d'épargne. Une institution qui désire offrir une assurance intégrale pourrait vendre des titres garantis par le Trésor. Je ne pense donc pas qu'il soit plus efficace d'assurer intégralement les premiers 20 000\$ Cela ne change rien, parce que la capacité de trouver une assurance intégrale est toujours là. C'est plus facile que de se déranger pour acheter des bons du Trésor, de les répartir, etc. J'aimerais connaître votre réponse.

**M. Chant:** Je ne vous contredis pas sur l'essentiel. Je pense que la co-assurance est un principe important, qu'il faudrait l'imposer. Si les premiers 20 000\$ ne sont pas co-assurés, la co-assurance pourrait être augmentée pour le montant supérieur à 20 000\$. Mais je pense que la co-assurance, même à 10 p. 100, est un mécanisme qui protège un peu les déposants et les institutions financières des conséquences de leurs actes. Je préférerais donc que le plafond ne soit pas relevé.

**M. Dorin:** Je suis d'accord avec vous. Je suis pour la co-assurance autour de 20 000\$ et moins, parce qu'elle s'applique à ceux qui font des transactions quotidiennes, comptes en banque et petits comptes, et qui ne poussent pas jusqu'à acheter une partie d'un bon du Trésor. C'est plus efficace pour le marché. Passés les 20 000\$, l'investisseur peut choisir de répartir ses dépôts, d'acheter des bons du Trésor ou ce que bon lui semble.

**M. Chant:** Mes priorités seraient d'abord de ne pas relever le plafond, et ensuite une certaine mesure de co-assurance. Je ne m'opposerais pas à ce que la co-assurance s'arrête à un niveau relativement faible, vers le bas.

**M. Madden:** M. Chant, aux États-Unis, c'est un objectif de politique publique clairement établi que d'encourager l'existence des institutions financières locales, régionales et nationales. C'est la conséquence du fait qu'il existe 14 000 banques, etc. Comme étudiant de la scène financière canadienne, observant l'économie de l'industrie, la concurrence, les nombres, etc., à votre point de vue, y a-t-il aujourd'hui au Canada, compte tenu de la situation, de la place pour un grand nombre d'institutions dont beaucoup seraient particulièrement sensibles aux conditions locales ou même régionales?

**M. Chant:** Je voudrais faire deux remarques, la première concernant les États-Unis. L'un des moyens d'intéresser les banques régionales a été d'interdire aux banques commerciales d'effectuer des transactions au delà des limites d'un État. Le prix à payer a été très élevé, et je ne pense pas qu'on devrait



## [Texte]

approach to encouraging our regional institutions should be pursued, obviously.

• 2000

The second issue concerns the fact that I am a university professor and not an entrepreneur. Perhaps the fact that I am a university professor reflects upon my entrepreneurial talents. As a result I find it hard to read the minds of entrepreneurs as to whether they see circumstances where they can be effective entrepreneurs. What I would like to see is a system in which we avoid putting obstacles in the path of responsible entrepreneurs. If there is a market there, they will fill it. If there is not a market there, we will incur very little cost.

**The Chairman:** Are there any other questions?

**Mr. Wayne Clendenning (Researcher for the Committee):** On page 4 of your paper, Mr. Chant, when you talk about the extension of commercial lending power to trust companies you say that the apparatus of holding companies appears unnecessary. Further down in the same section you say the concept of holding company in Schedule C banks offers room for flexibility and competition. I just wondered if you would clarify your position on holding companies and Schedule C banks as to whether you felt those were desirable proposals or not.

**Prof. Chant:** I would say that in 1976 the issue with respect to trust companies and commercial lending was less complicated than it is today, and the Economic Council appeared to have few inhibitions about recommending that commercial lending powers be extended to trust companies. I would think that holds for some trust companies today.

**The Chairman:** The ones that have not followed up on their deposit insurance.

**Prof. Chant:** I feel the comment I make under (b), that some of the problems we face today reflect the fact that the financial institutions have moved so much—the first comment probably would be most appropriate for widely held trust companies. I think I would endorse the proposal in that it provides a framework for looking after some of the more closely held trust companies. I would think the comment I make under part D, paragraph 1(a), is probably closer to what I would want to be stuck with, in my view today.

**The Chairman:** Thank you very much for coming to us, Professor Chant, and for a very worthwhile presentation.

We will adjourn for three minutes and then see Professor Boreham.

• 2003

• 2008

**The Chairman:** Order, please. Shall we get this show on the road again? We are again commencing our hearings. We have Professor Gordon Boreham from the University of Ottawa.

## [Traduction]

adopter cette méthode pour encourager nos institutions régionales.

Le second point porte sur le fait que je suis un professeur d'université, non pas un entrepreneur. Ce fait nuit peut-être à mon sens commercial, et c'est pourquoi j'ai du mal à lire dans la pensée des entrepreneurs pour savoir s'ils envisagent des possibilités d'être efficaces. Ce que j'aimerais voir, c'est un système qui nous permette d'éviter de mettre des obstacles sur le chemin des entrepreneurs sérieux. S'il existe un marché là, ils s'en chargeront. Sinon, les dégâts seront limités.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

**M. Wayne Clendenning (rechercheur du Comité):** À la page 4 de votre document, Monsieur Chant, lorsque vous parlez d'étendre le pouvoir des prêts commerciaux aux compagnies de fiducie, vous dites que le mécanisme des sociétés de portefeuille financières semble inutile. Plus loin, dans la même partie, vous dites que le concept de la société de portefeuille financière des banques de l'Annexe C offre des possibilités de souplesse et de concurrence. Pourriez-vous expliquer votre point de vue sur les sociétés de portefeuille financières et les banques de l'Annexe C? Pensez-vous que ces propositions sont souhaitables ou non?

**M. Chant:** En 1976, la question des sociétés de fiducie et des prêts commerciaux était moins compliquée qu'elle ne l'est aujourd'hui, et le Conseil économique semblait avoir peu de scrupules à recommander que les pouvoirs de prêts commerciaux soient accordés aux compagnies de fiducie. Cela doit encore être vrai de nos jours pour un certain nombre de compagnies de fiducie.

**Le président:** Celles qui n'ont pas donné suite à leur assurance-dépôt.

**M. Chant:** Je faisais remarquer au paragraphe (b) que certains problèmes auxquels nous faisons face aujourd'hui tiennent à ce que les institutions financières ont tellement progressé—remarque qui ne s'appliquerait pas au cas de sociétés de fiducie à capital ouvert. Je pense que j'appuierais la proposition parce qu'elle fournit un cadre pour s'occuper de certaines sociétés de fiducie plus fermées. Ma remarque à la partie D, alinéa 1(a), se rapprocherait davantage de ce que je voudrais.

**Le président:** Merci beaucoup d'être venu, Professeur Chant, et merci de votre présentation très intéressante.

Nous allons prendre quelques instants de repos, et nous entendrons ensuite le professeur Boreham.

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Sommes-nous prêts à poursuivre? Reprenons donc nos travaux en donnant la parole au professeur Gordon Boreham de l'Université d'Ottawa.

## [Text]

Professor Boreham, have you a statement to make right off the bat?

**Professor Gordon Boreham (University of Ottawa):** Yes, I do. Mr. Chairman, Mr. Vaive tells me that a position paper I wrote recently for *Canadian Banker*, which is published in the current issue of *Canadian Banker*, was distributed to each member of your committee. That does in fact encapsulate my overview of the green paper. Because committee members were given copies of this, I thought there was no need for me to repeat some of these positions—unless, of course, I were questioned by members of the committee.

What I thought might be helpful, Mr. Chairman, is for me to present for your committee a general overview of what I think of the green paper, where it might lead, and what might be possible alternatives to the position taken by Finance in this green paper. I have a short four and a half page general overview of the way I personally look at matters in the area of money and banking. I thought that might be an interesting point of departure for your committee. Afterwards I can either respond to questions in general or to specific questions based on this document that was published a couple of weeks ago in *Canadian Banker*.

• 2010

Mr. Chairman, there is no need to document with data what is well known to this committee. Over the past 15 years or so the entire Canadian financial system has been undergoing a profound evolution. The main changes involve new lending practices, new financial instruments, new delivery systems to market these claims and new financial institutions. As one would expect, these new developments entailed a marked rise in competition in all lines of business within the financial services industry. Firms began encroaching upon each other's main markets and the traditional industry segmentation by core function broke down.

Now, to some observers the growing tendency among financial institutions to break away from their specialized roles and take advantage of synergies arising from an overlap of financial functions holds promise of greatly improved efficiency in meeting modern demands for sophisticated financial services. On the other hand, others believe the trend to merge all financial services within a single integrated company can only lead to less sound financial institutions, credit favouritism, coercive tie-ins, investment counselling bias, wrong advice and the like. It might also lead to unfair competition to small financial firms, to some impairment of monetary policy and perhaps to dangerous aggregations of economic and political power, similar to the pre-World War II Japanese *Zaibatsu*. They were the family controlled, multi-industry combines like Mitsubishi, Mitsui, Sumitoma, etc. Or perhaps the German *Kartellen*, which divided domestic markets between their members and set prices for those markets.

Now, regardless of one's own position in the debate about functional diversification, there can be no doubt that this is the

## [Translation]

Professeur Boreham, avez-vous une déclaration d'ouverture à faire?

**M. Gordon Boreham (professeur, Université d'Ottawa):** Oui. Monsieur le président, M. Vaive me dit qu'un document de fond que j'ai rédigé récemment pour *Canadian Banker*, et qui figure dans un numéro récent, a été distribué à tous les membres de votre Comité. Mon article résume mon point de vue sur le Livre vert. Étant donné que les membres du Comité en ont reçu une copie, j'ai pensé qu'il était inutile de répéter certains points—à moins, bien entendu, que les membres du Comité ne me posent des questions.

J'ai pensé qu'il serait peut-être utile, monsieur le Président, de vous donner un aperçu de ce que je pense du Livre vert, des solutions sur lesquelles il peut déboucher et des solutions de rechange à la position adoptée par le ministère des Finances. J'ai fait un bref résumé de quatre pages et demie sur la façon dont j'envisage les questions financières et bancaires. J'ai pensé que ce serait un bon point de départ pour votre Comité, et je pourrai ensuite soit répondre à des questions d'ordre général, soit à des questions précises fondées sur le document publié il y a quelques semaines dans *Canadian Banker*.

Monsieur le président, il est inutile d'appuyer avec des chiffres ce que le Comité connaît bien. Au cours des quelques 15 dernières années, tout le système financier canadien a subi une évolution profonde. Les principaux changements comprennent de nouvelles méthodes de prêt, de nouveaux mécanismes financiers, de nouveaux systèmes d'entrée sur les marchés et de nouvelles institutions financières. Comme prévu, ces nouveaux changements ont entraîné une hausse marquée de la concurrence dans tous les domaines au sein de l'industrie des services financiers. Les sociétés ont commencé à empiéter sur leurs marchés respectifs et la segmentation traditionnelle par fonction principale s'est estompée.

Pour certains observateurs, la tendance croissante parmi les institutions financières de renoncer à leur spécialisation et de tirer avantage des synergies provenant du chevauchement de leurs fonctions financières, promet une amélioration marquée de leur efficacité leur permettant de répondre aux demandes modernes de services financiers perfectionnés. Par ailleurs, certains pensent que la tendance à la fusion de tous les services financiers en une seule société intégrée ne peut que déboucher sur des institutions financières moins sûres, sur le favoritisme dans le crédit, sur conditions contraignantes, sur la partialité, les mauvais conseils et autres. Elle pourrait aussi mener à une concurrence injuste envers les petites sociétés financières, à un certain affaiblissement de la politique monétaire et peut-être à un appariement dangereux du pouvoir politique et économique, semblable au «*Zaibatsu*» japonais d'avant la Seconde guerre mondiale, cartels à multiples industries contrôlés par la famille Mitsubishi, Mitsui, Sumitoma, etc. Ou peut-être les *Kartellen* allemands dont les membres se partageaient les marchés intérieurs et en fixaient les prix.

Indépendamment de notre propre position dans le débat sur de la diversification des fonctions, il ne fait aucun doute que



## [Texte]

era of deregulation, conglomeration, homogenization, concentration and internationalization. Rules and laws are being changed practically everywhere in the world to allow financial institutions to operate in markets that had been barred to them. Funds are freed to flow easily into financial instruments issued elsewhere. Controls are lifted on interest rates and on currencies that had been previously tightly regulated. In many countries governments are showing an astonishing readiness to allow in foreign financial institutions. Seen in this light, it is certainly arguable that the world's major domestic money and capital markets are coalescing into one global market.

Therein lies the major weakness of the green paper on financial institution reform. This document has overlooked the extent to which the market for credit and other financial products is a single integrated market. The result has been a parochial report in the sense that it attempts to deal with the problems of an obsolete regulatory structure by operating within the confines of the surrounding limiting parameters. In other words, instead of searching for a brave new model, more in keeping with a fresh approach, sweeping the world everywhere else, the Department of Finance has opted for an inferior version of the status quo.

• 2015

By virtually ignoring the major chartered banks, by insulating financial holding companies from risk-taking in the rest of the organization, by giving new Schedule C banks broader powers than either Schedule A or Schedule B banks, by an excessive fixation with abusive financial practices, by not recognizing that deposit insurance is an essential part of the regulatory process, the green paper offers a sobering spectre of unwelcome change—a regulatory framework that is increasingly complex, unwieldy, inefficient and discriminatory.

To finish on a positive note, if the Department of Finance had wanted to undertake true reform it should have looked to the universal type of banking system in western Europe, especially the West German and Dutch banking systems. It could also have profited from the reasoning embodied in the Parizeau report of 1969. What Finance promises to do many European countries and Quebec have already done. They have given firms that have a comparative advantage in financial services the freedom to meet the challenges of a changing market.

One last point: If Canada is to develop a more efficient, cost-effective and sound system of capital allocation, the government must be prepared to allow some banks to fail as long as depositors do not suffer the consequences of these failures. While no one wants bank failures for their own sake, it cannot be denied that dynamic changes can result in outmoded financial services, and banks can be woefully mismanaged and grossly inefficient. If such firms fail it would be unfortunate for the owners and managers, but that after all is the risk any business person takes . . .

## [Traduction]

c'est l'ère de la dérèglementation, du conglomerat, de l'homogénéisation, de la concentration et de l'internationalisation. Les règles et les lois sont changées dans le monde entier, ou presque, pour permettre aux institutions financières d'opérer sur des marchés qui leur étaient fermés jusque-là. Les capitaux circulent librement et sont investis dans des instruments financiers mis en place dans d'autres pays. Les contrôles sont levés sur les taux d'intérêt et sur les monnaies qui étaient autrefois assujetties à des règlements rigoureux. Dans de nombreux pays, les gouvernements montrent un empressement étonnant à permettre à des institutions étrangères de s'installer chez eux. À la lumière de ces événements, on peut certainement parler d'une fusion globale des principaux marchés monétaires et des capitaux mondiaux.

C'est là le principal point faible du Livre vert sur la réforme des institutions financières, qui ne reconnaît pas à quel point le marché du crédit et des autres produits financiers constitue un unique marché intégré. C'est un point de vue borné, en ce sens que ce rapport essaie de résoudre les problèmes d'un système de réglementation périmé dans les limites de paramètres contraignants. En d'autres termes, au lieu de rechercher un nouveau modèle, plus conforme à une ère nouvelle qui s'est instaurée partout ailleurs, le ministère des Finances a opté pour une version revue du statu quo.

En ignorant virtuellement les principales banques à charte, en isolant les sociétés de fiducie de prendre des risques dans le reste de l'organisation, en donnant aux banques de la nouvelle Annexe C plus de pouvoirs qu'à celles des Annexes A ou B, en fixant excessivement par des pratiques financières abusives, en ne reconnaissant pas que l'assurance-dépôt dépôts est une partie essentielle du processus de réglementation, le Livre vert offre le spectacle attristant d'un changement indésirable—un système de réglementation de plus en plus complexe, peu maniable, inefficace et discriminatoire.

Pour finir sur une note positive, si le ministère des Finances avait voulu entreprendre une vraie réforme, il aurait dû étudier le type universel du système bancaire en Europe de l'Ouest, en particulier en Allemagne de l'Ouest et en Hollande. Il aurait également pu tirer profit des réflexions du rapport de M. Parizeau de 1969. Ce que le ministère des Finances nous promet de faire, nombre de pays européens et Québec l'ont déjà fait. Ils ont donné aux sociétés bien équipées en services financiers la liberté de relever les défis d'un marché en mutation.

Dernier point enfin: si le Canada doit mettre en place un système d'allocation des capitaux plus efficace, rentable et sûr, le gouvernement doit être disposé à laisser certaines banques échouer dans la mesure où les déposants n'en pâtiront pas. Ce n'est pas que l'on veuille faire échouer les banques, mais il est indéniable que des changements dynamiques peuvent déboucher sur des services financiers périmés, et que les banques peuvent être mal gérées et inefficaces. Si de telles sociétés échouent, ce sera malheureux pour les propriétaires et les

[Text]

**The Chairman:** [Inaudible—Editor]

**Prof. Boreham:** I am coming to that, Mr. Chairman.

The public's deposits would be fully protected, the fidelity of the payments mechanism would be guaranteed, and the financial system would reach a state of efficiency and order that the free operation of the marketplace naturally yields. However, after having set up the requisite framework to further thinking and discussion about the integrity of the Canadian financial system, one wonders whether Parliament has the necessary insight and the courage to adopt more modern policies and regulations. At least that is how I see it, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. Before I ask members to comment, I note that you made no comment about the fact that since 1983 we have had 13 trust company failures we have had to use Government of Canada credit to bail out and 5 insurance company failures. There seem to be more every day, and to attack an effort to come to grips with that as parochial and so on, and inefficient, seems to me to be a rather serious condemnation.

I was particularly interested in your note in your own article in the *Canadian Banker* that indicated that financial holding companies would be permitted to own non-financial assets. As you know, if you read the green paper that is not the case. I was wondering why you would write an article in a paper indicating that a financial holding company was permitted to do something the green paper specifically prevents it from doing.

**Prof. Boreham:** We will come to that last point first. It is possible that the way I articulated that point was misleading because I understand fully that a financial holding company per se is only allowed to control financial companies. That I understand clearly. What I had attempted to say—and perhaps the wording in the paper was not clear because you are not the first one who has brought that wording to my attention...

• 2020

**The Chairman:** The fact is you did not understand the case when you put that in your article. I want to know, Prof. Boreham, why you would say a thing like that in an article to be published and circulated when that clearly is not the case. And that is the guts of your whole article.

**Prof. Boreham:** Mr. Chairman, do you happen to have a copy of the green paper?

**The Chairman:** Yes.

**Prof. Boreham:** If you take a look at the schedule on page 31, I will try to explain the point I try to make. Presumably if I misled you, I might have misled others; but it is not because I was unsure of what the green paper had to say.

You will notice here that a financial holding company is eligible to hold a rather wide range of financial institutions.

[Translation]

gérants, mais après tout, c'est le risque que prend tout homme d'affaires.

**Le président:** [Inaudible—Le rédacteur]

**M. Boreham:** J'y arrive, monsieur le président.

Les dépôts publics seraient entièrement protégés, la fidélité du mécanisme de paiement serait garantie et le système financier atteindrait un degré d'efficacité et d'ordre que permet naturellement le fonctionnement du marché. Toutefois, après avoir établi le cadre pour de plus amples études et discussions sur l'intégrité du système financier canadien, on se demande si le Parlement aura le courage nécessaire d'adopter des politiques et des règlements plus modernes. C'est du moins ainsi que je vois les choses, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup. Avant de demander aux membres de présenter leurs observations, je constate que vous n'avez rien dit des treize compagnies de fiducie et des cinq compagnies d'assurance qui ont échoué depuis 1983, et que nous avons dû renflouer grâce au crédit du gouvernement du Canada. Les cas de ce genre se multiplient, et il me paraît grave de s'attaquer à une tentative de solution en lui reprochant ses «oeillères» et en la taxant d'inefficacité.

Votre remarque dans votre propre article m'a particulièrement intéressé. Elle disait qu'on permettrait aux sociétés de portefeuille de posséder des biens non financiers. Comme vous le savez, si vous avez lu le Livre vert, ce n'est pas le cas. Je me demandais pourquoi vous écriviez un article dans une publication indiquant qu'une société de portefeuille financière était autorisée à faire quelque chose que le Livre vert défend expressément.

**M. Boreham:** Prenons d'abord le dernier point. Il est possible que la façon dont je me suis exprimé ait créé une certaine confusion, parce que je sais pertinemment qu'une société de portefeuille en tant que telle n'est autorisée à contrôler que des sociétés financières. Cela, je le comprends parfaitement. Ce que j'ai essayé de dire—et peut-être l'énoncé n'était-il pas clair, parce que vous n'êtes pas le premier à attirer mon attention sur ce point...

**Le président:** En réalité, vous n'avez pas bien compris la question quand vous avez rédigé votre article. Ce que je veux savoir, professeur Boreham, c'est pourquoi vous affirmez cela dans un article publié et diffusé alors que de toute évidence ce n'est pas vrai. Et c'est ce sur quoi repose votre article.

**M. Boreham:** Monsieur le président, avez-vous un exemplaire du Livre vert sous la main?

**Le président:** Oui.

**M. Boreham:** Si vous vous reportez au tableau de la page 31, je vais essayer de vous expliquer ce que j'ai voulu dire. Il est probable que si je vous ai induit en erreur, je l'ai fait également pour d'autres lecteurs, mais ce n'est pas pour avoir mal compris ce que le Livre vert voulait dire.

Vous constaterez sur ce tableau qu'une société de gestion financière a le droit de contrôler une gamme assez vaste



*[Texte]*

But you also notice that a non-bank financial holding company—a non-bank financial holding company—is eligible to own a financial holding company, which in turn may hold a schedule C bank. Therefore it is quite possible that those people putting together a schedule C . . .

**The Chairman:** The whole analysis of the green paper is designed to make sure that is exactly what is done, to prevent people such as Trilon that own mining companies also from owning financial companies such as life insurance companies and trust companies. In other words, they will have to change their entire corporate structure to make sure they have a financial holding company that will be subject to audit and subject to some method of disciplining, so we will at least have some control over people who are self-dealing in the financial field. It would seem to me your article totally misses the understanding of the green paper.

**Prof. Boreham:** Perhaps I could make the point again. There is nothing to prevent a diversified corporation such as Brascan from owning a financial holding company, is there, Mr. Chairman?

**The Chairman:** No. That is exactly the point. They have to do that.

**Prof. Boreham:** Yes. And that is the point I attempted to make here: that there is nothing to prevent a widely diversified holding company from holding a financial holding company, which in turn could own a variety of financial institutions, including a commercial bank. Therefore what you have in fact is a conglomerate type of organization which holds financial institutions, including a bank, and is also part of a diversified conglomerate structure. Is that not possible?

**The Chairman:** It is possible. But it is not what you said. You said a financial holding company could hold other assets. That is not the case, and the fact is that is the basis on which you wrote your article. If you understand that a financial holding company can only hold financial assets and no other assets, then you have a situation where you have a possibility of some control of the regulation and solvency requirements we suffer from.

**Prof. Boreham:** Did I not make an adequate correction in what I said a few moments ago? You are not satisfied with it?

**The Chairman:** Maybe you have made your correction.

**Prof. Boreham:** The easiest way to kill criticism is to try to kill the critic. I suspect nobody here in this committee wants to nullify any positive critical remarks I might make on my own time, at your request. Therefore I think the explanation I have made is an adequate clarification of the point I try to make and therefore it does not nullify the whole thesis and all the other critiques in that paper. Could we have agreement on that point, Mr. Chairman?

**The Chairman:** I just wanted you to get to that. I wanted to know why you said this was wholly inefficient. What is inefficient about this method of reorganizing our financial affairs? What is inefficient about it? It is not very much

*[Traduction]*

d'institutions financières. Vous constaterez aussi qu'une société de gestion financière qui n'est pas une banque—je dis bien une société de gestion financière qui n'est pas une banque—a le droit de posséder une société de gestion financière qui, elle, peut contrôler une banque de l'Annexe C. Il est donc fort possible par cette filière . . .

**Le président:** C'est précisément ce à quoi vise le Livre vert, à savoir d'empêcher des gens comme ceux de Trilon qui ont des mines de posséder également des institutions financières, compagnies d'assurance-vie et compagnies de fiducie. En d'autres termes, ils auront à modifier complètement la structure de leur organisation pour pouvoir posséder une société de portefeuille soumise à la vérification et à certaines règles. Nous aurons ainsi tout au moins quelques moyens de contrôle sur ceux qui pratiquent des transactions intéressées dans le domaine financier. Il me semble que votre article a méconnu l'intention du Livre vert.

**M. Boreham:** Permettez-moi de revenir là-dessus. Rien n'empêche une entreprise diversifiée comme Brascan de détenir une société de gestion financière, n'est-ce pas?

**Le président:** Non, c'est bien cela. C'est ce qu'ils doivent faire.

**M. Boreham:** Oui. C'est bien ce que j'ai voulu dire: rien n'empêche une société de gestion financière très diversifiée de détenir une société de portefeuille qui, à son tour, peut posséder une variété d'institutions financières, une banque commerciale entre autres. Vous avez alors affaire à un conglomerat qui possède des institutions financières, dont une banque, et qui fait également partie d'une structure diversifiée de conglomerat. N'est-ce pas une possibilité?

**Le président:** C'est possible, mais ce n'est pas ce que vous avez dit. Vous avez dit qu'une compagnie de gestion financière peut détenir d'autres actifs, et ça ce n'est pas vrai, même si c'est là le fondement de votre article. Si vous acceptez qu'une société de gestion financière ne peut détenir que des actifs financiers et pas d'autres actifs, on se retrouve alors dans la situation où il est possible d'exercer un certain contrôle sur la réglementation et les exigences de solvabilité qui nous gênent.

**M. Boreham:** N'ai-je pas apporté une correction suffisante il y a quelques instants? Cela ne vous satisfait pas?

**Le président:** Peut-être avez-vous apporté votre correction.

**M. Boreham:** Le moyen le plus sûr de faire taire la critique, c'est de se débarrasser du critique lui-même. Je ne soupçonne personne, ici, de vouloir tenir pour nulles les critiques constructives que j'ai formulées à votre demande, en prenant sur mon temps. C'est pourquoi je pense que les explications que j'ai fournies clarifient suffisamment ma pensée, ne vont pas à l'encontre de ma thèse, ni de toutes les autres critiques sur le Livre vert. Pouvons-nous convenir de cela, monsieur le président?

**Le président:** C'est ce que je voulais vous entendre dire. Je voulais savoir ce qui vous a amené à dénigrer ainsi ce document. Qu'est-ce qui est inefficace dans cette façon de réorganiser nos affaires financières? Où est l'inefficacité? Il n'y a pas

## [Text]

different from the Parizeau suggestion. Parizeau suggests companies increase their powers, but he has a whole series of limitations on that increase in powers. If you really analyse Parizeau all the way out, you find that this particular system is not significantly different than Parizeau's. I wonder if you would like to explain that.

• 2025

**Prof. Boreham:** If the whole purpose of the exercise, Mr. Chairman, is to try to produce a more efficient, more responsive financial system, obviously there are alternative ways of proceeding. Now, certainly the evolution that has occurred in the Canadian financial system in the last 15 or 20 years has made it clear that the overall regulation for financial institutions in this country is antiquated. The life insurance companies, the trust companies, the mortgage loan companies have been chafing at the bit to try to expand their presence in the Canadian financial milieu, and so have chartered banks. Given half a chance, the chartered banks would be more than willing to undertake the underwriting function, a function they do very well with overseas subsidiaries such as Orion and CBIC London and so on.

Now, certainly one of the simplest ways to approach this issue—one that did not involve extra structural levels in the regulatory process, one that did not involve additional costs of compliance, one that did not involve increasing uncertainty as to what was legitimate and what was not legitimate, certainly an approach that did not involve those kinds of additional factors would perhaps be a more effective way to proceed. Certainly the simplest way to deal with some of the problems at the moment is simply to expand the lending powers of the existing financial institutions—for example, simply to increase the commercial lending powers of trust companies from 7% to 10% or 12%, to allow other financial institutions to engage in investment counselling and in the management of trusts and estates and the management of mutual funds. Certainly one way to handle that . . .

**The Chairman:** If you had a problem with 13 busts in trust companies and five busts in insurance companies, would you give trust companies and insurance companies expanded powers without some further controls?

**Prof. Boreham:** I do not find the argument compelling at all. If you are sitting here attempting to come up with a foolproof system that will never allow a financial institution to fail, I tell you that you will be creating an instrument that will badly serve the Canadian economy. That is certainly not the kind of financial system I hope this committee is interested in trying to develop.

So that is why I put in at the very last moment the thought that if you really are serious about regulatory reform, if you are serious about all the facets of an effective system such as efficiency and competition as well as the prevention of abusive practices, if you are truly serious about that, then you have to create a liberalized regulatory framework that will allow those kinds of responses to be forthcoming. If part of the cost of achieving those benefits is an occasional failure of a financial

## [Translation]

de grande différence avec la proposition de monsieur Parizeau, selon laquelle les pouvoirs des entreprises seraient élargis mais assortis de toute une série de limitations. Si vous analysez vraiment les propositions de Parizeau, vous constaterez que celles du Livre vert ne diffèrent pas fondamentalement des siennes. Auriez-vous des commentaires à faire sur cela?

**M. Boreham:** Si l'objectif de tout cet exercice, monsieur le président, est d'essayer d'arriver à un système financier plus efficace et plus souple, il y a bien évidemment plusieurs façons de procéder. L'évolution du système financier canadien au cours des 15 ou 20 dernières années a démontré à l'évidence que l'ensemble de la réglementation sur les institutions financières de ce pays est dépassée. Les compagnies d'assurance-vie, les compagnies de fiducie brûlaient d'affirmer leur présence dans les milieux financiers canadiens, ainsi d'ailleurs que les banques à charte. Si les banques entrevoyaient la moindre possibilité de constituer des consortiums financiers, elles se dépêcheraient de le faire comme elles le font déjà avec leurs filiales étrangères, par exemple Orion, la BCIC de Londres et j'en passe.

Il serait peut-être plus efficace d'adopter une autre méthode, qui ne nécessiterait pas d'autres niveaux structurels du processus de réglementation, qui n'impliquerait pas de coûts additionnels de conformité, qui n'ajouterait pas à l'incertitude sur ce qui est permis et sur ce qui ne l'est pas, qui n'aurait pas recours à ces facteurs additionnels. Une des façons les plus simples de régler les problèmes auxquels nous faisons face maintenant est tout simplement d'augmenter les pouvoirs de prêts des institutions financières actuelles, par exemple tout simplement en permettant aux compagnies de fiducie d'augmenter leurs prêts commerciaux de 7 p. 100 à 10 ou 12 p. 100, d'autoriser les autres institutions financières de devenir conseillers en investissements et d'assurer la gestion des fonds de fiducie et de successions et celle des mutualités. Ce serait très certainement une façon de procéder.

**Le président:** Si vous vous trouviez devant 13 compagnies de fiducie et les 5 compagnies d'assurance en faillite, leur accorderiez-vous des pouvoirs élargis sans introduire des contrôles supplémentaires?

**M. Boreham:** Cet argument ne me paraît nullement décisif. Si vous espérez mettre en place un système absolument sûr, qui ne permettra jamais à une institution financière de faire faillite, vous aurez un instrument qui nuira énormément à l'économie canadienne. J'espère sincèrement que ce n'est pas là le genre de système financier que ce comité essaie de mettre en place.

C'est pourquoi il m'est venu au dernier moment l'idée que si vous êtes vraiment sérieux en parlant de réforme de la réglementation, si vous cherchez à améliorer tous les aspects du système, que ce soit l'efficacité, la concurrence ou la prévention des pratiques abusives, vous allez devoir mettre en place un cadre de réglementation libéralisé qui rende ceci possible. Si pour obtenir ces avantages, il faut qu'à l'occasion une institution financière périclite, même si c'est une banque,



## [Texte]

institution, including a bank, Mr. Chairman, I am arguing that the cost is worth bearing.

At the moment, you see, we have a double standard. We will let the little trust companies go under; we will let the little mortgage companies go under; and if 50 credit unions have to rationalize and reorganize to save themselves, so be it. But boy do we draw the line at allowing a commercial bank to go under! Even if, for argument's sake, its managerial practices have been such that it deserves to go under, we will not permit that. I am suggesting we cannot afford the luxury of saving every blessed commercial bank just so we do not create even the possibility that there is something weak about the Canadian financial system.

• 2030

I am arguing that if market forces are allowed to play their effective role here the demise of such an institution will in fact reinforce the strength, vitality and vibrancy of the Canadian banking system, not undermine its credibility.

**Mr. Warner:** Dr. Boreham, a lot of the things you are saying are things we can agree with, but I have a feeling you are overlooking some of the factors that are part of reality. There is no doubt that there has been a tremendous evolution in the last few years. We are in a global market. We have the concept of a single integrated market. But I tend to feel you are not giving the importance that should be given to regulatory problems, especially when you consider what has happened to the Seaway, Greymac, and over a dozen various financial institutions that, in the last few years, have been a part of this evolution. I feel you are just sort of overlooking this. It may be for your purposes practical, but I think for our purposes we have to spend a little bit more time and give a little bit more concern to that.

One other area I feel you perhaps have not given proper consideration to is the delivery of financial services to the average person in Canada. I do not know if you have thought adequately about this. This is certainly a tremendous concern, particularly in the commercial loan activities. It is fine to say that this evolution, this *laissez-faire* attitude—I almost feel you are talking this way—is going to deliver what is required, but I have a little bit of problem there. I do not know if we are going to deliver the services that are required. I have a feeling that we must look seriously, as this report is trying to indicate, at some of the regulations that are going to have to be part of any sector in this single integrated market, whether it is in Canada or the United States. It is something we are going to have to look at.

I think you would admit that we have had our problems here. In the United States they have had problems with savings and loans with their banks. I do not think we can entirely overlook some of the sophistication involved with regulations. Am I right in criticising your criticism along these lines?

**Prof. Boreham:** I am hard-pressed to find out exactly what you are criticising. You were not very specific in terms of saying the Canadian financial system has failed to deliver the goods. You were not very specific about the kinds of services

## [Traduction]

alors je dis, monsieur le président, que le jeu en vaut la chandelle.

Pour le moment, voyez-vous, nous avons deux poids et deux mesures. Nous laissons sombrer les petites compagnies de fiducie, les petites compagnies de crédit foncier. Si 50 caisses de crédit veulent rationaliser leurs activités et se réorganiser pour réaliser des économies, pas de problème. Mais attention, pas question de ce genre de chose pour les banques commerciales! Nous ne les laisserons pas sombrer, même si elles ont si mal mené leur barque qu'elles le méritent. Nous ne pouvons, à mon avis, nous permettre le luxe de tirer d'un mauvais pas toutes les banques commerciales en difficulté, simplement pour camoufler les faiblesses du système financier canadien.

Je prétends que si on laisse les forces du marché jouer un rôle efficace, certains accidents ne feraient que renforcer la solidité, la vitalité et le dynamisme du système bancaire canadien, et ne mineraient pas sa crédibilité.

**M. Warner:** Nous n'avons pas de mal à être d'accord avec bon nombre des choses que vous nous dites, D. Boreham, mais il me semble que vous négligez certains facteurs de la réalité. Il est certain qu'il y a eu une évolution considérable au cours des dernières années. Nous nous trouvons dans un marché global. Nous connaissons le concept du marché unique intégré. Il me semble toutefois que vous n'accordez pas toute l'importance voulue aux problèmes de la réglementation, en particulier quand on se rappelle les cas de Greymac, Seaway et d'une douzaine d'autres institutions financières qui ont marqué cette évolution au cours des dernières années. J'ai l'impression que c'est là un aspect que vous négligez. C'est peut-être tout simplement pour des raisons pratiques, mais il me semble que nous devrions y accorder un peu plus de temps et d'attention que ça.

Il y a un autre domaine sur lequel il me semble que vous passez un peu vite, c'est la façon dont les services financiers sont offerts aux particuliers au Canada. Je ne sais pas si vous vous y êtes attardé? Cela soulève énormément d'inquiétudes, en particulier dans le domaine des prêts commerciaux. C'est bien de dire que cette évolution, j'ai presque envie de dire cette attitude de *laissez-faire* en vous entendant, va régler tous les problèmes, mais je n'en suis pas si sûr. Je ne suis pas convaincu qu'une telle approche va garantir les services que nous voulons offrir. Je crois que nous allons devoir nous pencher sérieusement, comme ce rapport le fait remarquer, sur certains règlements qui devront faire partie intégrante de ce secteur, que ce soit au Canada ou aux États-Unis. Il faut que nous nous y arrêtions.

Je suppose que vous reconnaîtrez avec moi qu'il y a des problèmes. Les E.U. ont eu les leurs avec l'épargne et les prêts bancaires. Je ne crois pas que nous pouvions tout simplement ignorer certaines des subtilités de la réglementation. Ai-je raison d'être critique à l'égard de vos propres critiques?

**M. Boreham:** J'ai un peu de mal à saisir sur quoi porte votre critique. Vous n'avez pas été très clair quand vous avez dit que le système financier canadien n'avait pas rendu les services

[Text]

that, for example, other systems may provide but which we do not.

**Mr. Warner:** I will be specific if you like; I will be specific as far as financial institution failures are concerned.

You are well aware of many of the tremendous failures and the costs of the Canadian Deposit Insurance Corporation. I do not think we can completely put that aside as you may be suggesting. Also, specifically at the consumer end I do not believe that commercial loans are being distributed in a way that is totally effective. I can go into more detail.

**Prof. Boreham:** How would you know that? I would love to put my hands on that too, you see.

**Mr. Warner:** I am a business person and you are not; that is probably one of the differences. You are talking to a completely theoretical end; I am coming from a practical area. I am a representative of people who have had a lot of problems with financial institutions in the last few years. I think you are completely oblivious to some of those problems.

You ask for specific details. This week a person is being charged \$2,000 for a three-day loan of not all that great an amount. These are problems we are having today. There are thousands of cases of problems in delivering commercial loans. You may not be aware of this. This is why I am suggesting that perhaps you are not. The previous speaker did admit that...

• 2035

**Prof. Boreham:** Thank you for your concern.

**Mr. Warner:** —he was a university professor and not an entrepreneur. Perhaps you should make the same admission.

**Prof. Boreham:** Perhaps you would not have made such a comment if you had had any idea of the background of some of the speakers. If you have a moment let me fill you in.

I have been teaching money and banking subjects for 30 years. That interest in money and banking has taken me around the world six or seven times. I have surveyed more than 90 different financial systems throughout the whole world, some four or five times. My own textbook on money and banking is now in its third edition. I have produced over 50 papers dealing with money, banking, and financial matters in the last 20 years. I have appeared before committees like this on other occasions. Recently I did a 50-page study on financial innovation in Canada, which in great detail indicates the kind of positive evolution that the Canadian financial system, particularly the banking system, has experienced especially since the mid-1960s, especially following the 1967 Bank Act revision.

I happen to think, relatively speaking, we have one of the most effective and fairest financial systems in the world. It is not perfect. But to point out that farmers A, B, C and D have a beef with one of the Canadian banks and that a small

[Translation]

escomptés. Quels services d'autres systèmes offriraient-ils, que le nôtre n'offre pas.

**M. Warner:** Je vais être plus précis en ce qui concerne les échecs des institutions financières.

Je suis convaincu que vous avez entendu parler de certaines faillites retentissantes et des coûts encourus par la Société d'assurance-dépôt du Canada. Je ne crois pas qu'on puisse tout simplement mettre cela de côté comme vous semblez enclin à le faire. Quant aux prêts commerciaux, je ne suis pas convaincu qu'ils soient accordés d'une façon totalement efficace. Je peux vous donner encore d'autres détails.

**M. Boreham:** Qu'est-ce qui vous permet de l'affirmer? J'aimerais bien le savoir.

**M. Warner:** Je suis un homme d'affaire, pas vous; c'est probablement là une différence fondamentale. Vous parlez en pure théorie et, moi, je vois les choses du point de vue pratique. Je représente ici des personnes qui ont eu beaucoup de problèmes avec les institutions financières au cours des dernières années. Vous n'avez l'air d'avoir aucune connaissance de certains de ces problèmes.

Vous voulez des détails précis. On demande cette semaine à une personne 2,000\$ d'intérêts pour un prêt de trois jours qui n'atteint même pas ce montant. Voilà les problèmes qui se posent. Il y a des milliers d'exemples de problèmes qui peuvent survenir quand on accorde des prêts commerciaux. Je peux imaginer que vous n'en ayez pas vraiment conscience. Le témoin précédent a reconnu...

**M. Boreham:** Merci de vous soucier de moi.

**M. Warner:** ... qu'il était professeur d'université et non entrepreneur. Vous devriez peut-être l'admettre vous aussi.

**M. Boreham:** Vous n'auriez peut-être pas fait cette remarque si vous aviez une idée des antécédents de certains témoins. Si vous avez un moment, permettez-moi d'éclairer votre lanterne.

Je donne des cours sur la monnaie et la banque depuis 30 ans. Cet intérêt pour la monnaie et les opérations bancaires m'a fait faire le tour du monde six ou sept fois. J'ai étudié plus de 90 systèmes financiers en place dans le monde entier, certains d'entre eux quatre ou cinq fois. Mon manuel sur la monnaie et la banque en est à sa troisième édition. J'ai rédigé plus de cinquante textes traitant de la monnaie et des questions bancaires et financières ces 20 dernières années. J'ai comparu devant des comités comme celui-ci en d'autres occasions. Récemment, j'ai effectué une étude de 50 pages sur les innovations financières au Canada, étude qui décrit en détail le type d'évolution positive que le système financier canadien, et surtout le système bancaire, a connu, particulièrement depuis le milieu des années 60, c'est-à-dire après la révision de la Loi sur les banques en 1967.

Je suis d'avis, tout étant relatif, que nous avons l'un des systèmes financiers les plus efficaces et les plus équitables du monde entier. Il n'est pas parfait. Mais souligner que les agriculteurs A, B et C rouspètent contre une banque cana-



*[Texte]*

entrepreneur was foreclosed unfairly or to mention that we have had some financial failures is in no way suggesting that I have overlooked any of these legitimate problems. I said a moment ago that nobody wants business failures for themselves. But if you believe in a market economy—and since some members here I presume are from the Progressive Conservative side, I presume that some members here believe the market does have some effective counteractions to inefficiency and lack of response . . . That is all I am saying. If you support that basic premise, then you have to accept that a system from time to time will not work perfectly but that the problems will likely be self-correcting. If you do admit that, then every five or ten years a committee like yours will have to be put together and you will have to look at the problems again and try to deal with them on an ad hoc basis.

One of the last things John Chant said before he left the room was that Parliament has had three or four opportunities to effect a genuine reform of the Canadian financial system in the last decade or two and that it has rather failed miserably. Our financial system has evolved in spite of the regulatory constraints. But it is getting to a point now where if we do not free it up we are going to suffer a comparative disadvantage in terms of other financial systems; I mean, of course, our close neighbour to the south, where deregulation is still not a bad word. That is all I am saying. I have not overlooked one single complaint of one single Canadian individual. I have not lost sight of one single failure. These are the kinds of numbers I use in my lectures all the time, but I go on from there to suggest that there are ways of preventing these things from happening again. There are ways of giving us a system that will not only eliminate most of these problems, but give us other advantages as well in terms of cost-effectiveness and the like. That is all I was trying to say.

**Mr. Warner:** I do suggest, sir—with all due respect for your background, your studies, seven times around the world—that your philosophy and your attitude tend to dismiss the realities of the world that the people here are responsible for presenting and dealing with in this committee and elsewhere.

• 2040

It is very easy for you to say that you have considered these things and then immediately go back into a dissertation such as this. I just unfortunately have to bring to your attention that it does not work all that easily. The theory may be fine to discuss, but in actual implementation you are going to have to consider the realities of what we are dealing with. I feel, sir, that you perhaps have isolated yourself a little too much from the real world and what is actually happening today.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. Dr. Boreham, I have to ask you a question and then maybe a second one depending on whether or not I understood something about the depositors. Did I understand you correctly to say that you do not feel a depositor should lose at all?

*[Traduction]*

dienne et qu'un petit entrepreneur a été saisi injustement ou mentionner qu'il y a des faillites financières ne veut nullement dire que je n'ai pas tenu compte de ces problèmes légitimes. J'ai déclaré il y a un instant que personne n'a intérêt à ce que des entreprises fassent faillite. Mais si vous avez foi en l'économie de marché—et comme je présume que certaines des personnes ici présentes sont membres du parti progressiste conservateur—je suppose que certains de ceux qui se trouvent ici croient que le marché neutralise efficacement l'inefficacité et l'absence de mesures . . . C'est tout ce que je veux dire. Si vous êtes d'accord avec cette prémisse élémentaire, vous devez accepter qu'un système ne fonctionne pas toujours parfaitement, mais que les problèmes se régleront probablement d'eux-mêmes. Il suffira alors que tous les cinq à dix ans, un comité comme le vôtre soit mis sur pied pour examiner les problèmes et tenter de les régler selon la situation.

L'une des dernières choses qu'a dites John Chant avant de quitter cette salle est que le Parlement a eu trois ou quatre occasions d'effectuer une réforme véritable du système financier canadien au cours des quelque 20 dernières années et qu'il a plutôt échoué lamentablement. Notre système financier a évolué malgré les contraintes réglementaires. Mais il arrive à un point maintenant où, si nous ne le libérons pas, nous allons nous trouver désavantagés par rapport à d'autres. Je pense bien sûr à notre voisin du sud, où la déréglementation n'est pas encore un mot tabou. C'est tout ce que je dis. Je n'ai oublié aucune plainte, d'aucun Canadien. Je n'ai perdu de vue aucune faillite. Je me sers de ces statistiques tous les jours dans mes cours, mais je m'en inspire pour donner à penser qu'il y a des façons d'éviter que de telles situations se reproduisent à nouveau. Il y a moyen de nous donner un système qui non seulement éliminera la plupart de ces problèmes mais qui nous donnera aussi d'autres avantages, notamment sur le plan de la rentabilité. C'est le seul message que j'essayais de faire passer.

**M. Warner:** J'émetts l'opinion, monsieur, avec tout le respect que je vous dois, compte tenu de vos antécédents, vos études et vos sept tours du monde, que votre philosophie et votre attitude tendent à faire fi des réalités du monde que les gens qui sont ici doivent prendre en considération, au sein de ce comité et ailleurs.

Il est très facile pour vous de dire que vous en avez tenu compte, puis de reprendre immédiatement la dissertation que vous venez de nous servir. Malheureusement, je dois vous signaler que tout ne fonctionne pas aussi facilement. La théorie est peut-être un bon sujet de discussion, mais quand vous voudrez l'appliquer vous devrez tenir compte des réalités du sujet qui nous intéresse. Je pense, monsieur, que vous vous êtes peut-être un peu trop isolé du réel et de ce qui se produit de nos jours.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Professeur Boreham, je voudrais vous poser une question et peut-être une seconde, une fois que j'aurai déterminé si j'ai bien compris quelque chose, à propos des déposants. Vous ai-je bien

[Text]

**Prof. Boreham:** I heard your question to John Chant earlier, so I know you are concerned with the issue of either full deposit protection or co-insurance or something.

First of all, I only received a copy of the Wyman report today, so I am not quite sure what Mr. Wyman has said about the kinds of reforms he has in mind. I would move, for example, the deposit insurance protection up to \$100,000. I would not go with a co-insurance scheme myself, but what I would do is effect a compromise.

**Mr. Attewell:** I did not hear you right then; you did not say that the depositor should not lose anything.

**Prof. Boreham:** I am prepared to qualify that, because I expected that maybe a question on deposit insurance would come up later and what I had was a little compromise proposal. The question of moral hazard of course is constantly raised, and in this context one response is co-insurance: let both the financial institution and perhaps the depositor bear some of the cost . . .

**Mr. Attewell:** If you did not say that, I have no further questions. I thought you had said categorically that they would not . . .

**Prof. Boreham:** Since I got started, just let me throw in a little compromise. I would in fact put into the existing system a deductible. In other words, depositors, for example, would be responsible perhaps for the first \$200 or \$300 loss in their deposit account. After that they would be given full protection, say up to \$100,000.

**Mr. Attewell:** Thank you. That is all, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Simon.

**Mr. de Jong:** Mr. Boreham, by the comments you have made and the article I have just had a chance to read through, do you anticipate that if the green paper were put into effect in the way it substantially is it would have a major impact on the financial institutions or a negligible impact?

**Prof. Boreham:** I guess that calls for a judgment. The proposals in the green paper were touted to do a lot of things—to improve competition, to improve efficiency, to improve customer convenience. I cannot see how any of the proposals in the green paper are going to do this.

However, I could see how, for example, permitting a financial holding company to come into place could facilitate the ownership question. In fact, from my point of view, because a financial holding company cannot issue debt instruments, because it cannot have any direct financial dealings with the public involving its own assets and liabilities, because it cannot make loans to its affiliates, because it cannot transfer assets and liabilities back and forth between sister companies, because it cannot provide management services to any of the affiliated companies, it serves no role at all other than to accommodate ownership. It cannot provide manage-

[Translation]

compris, et dites-vous que les déposants ne devraient pas perdre quoi que ce soit?

**M. Boreham:** J'ai entendu la question que vous avez posée à John Chant tantôt, alors je sais que vous vous demandez s'il faut assurer une protection complète des dépôts, partager les risques ou envisager une autre solution.

D'abord, comme je n'ai reçu le rapport Wyman qu'aujourd'hui, je ne sais pas très exactement ce que M. Wyman a pu dire des réformes qu'il a en tête. Pour ma part, je porterais par exemple le plafond des dépôts à 100,000\$, je ne proposerais pas de régime de partage des risques, mais plutôt une solution de compromis.

**M. Attewell:** Alors j'avais mal compris; vous n'avez pas dit que les déposants ne devraient pas perdre quoi que ce soit.

**M. Boreham:** Je suis disposé à préciser ma pensée: je m'attendais à ce qu'on me pose plus tard une question sur l'assurance-dépôts et je voulais proposer une solution de compromis. La question du danger moral revient bien sûr constamment à la surface et, dans ce contexte, le partage des risques est une solution: laissons l'institution financière et peut-être le déposant partager une partie des frais.

**M. Attewell:** Si vous n'avez pas dit cela, je n'ai pas d'autres questions. Je pensais que vous aviez affirmé catégoriquement qu'ils ne . . .

**M. Boreham:** Étant donné que j'ai abordé le sujet, permettez-moi d'apporter des précisions sur mon compromis. J'ajouterais une franchise au régime actuel. Autrement dit, par exemple, les déposants seraient responsables des premiers 200\$ ou 300\$ perdus dans leur compte de dépôt. Au-delà de ce montant, ils recevraient une protection complète, disons jusqu'à 100,000\$.

**M. Attewell:** Merci. C'est tout, monsieur le président.

**Le président:** Simon.

**M. de Jong:** Monsieur Boreham, après les remarques que vous avez faites et cet article que je viens tout juste de lire, si les propositions du Livre vert étaient mises en oeuvre, quelles en seraient quant au fond les conséquences pour les institutions financières?

**M. Boreham:** Vous me demandez de porter un jugement. Les propositions du Livre vert visaient beaucoup de choses—améliorer la concurrence, améliorer l'efficacité, améliorer la commodité pour les clients. Je ne vois pas comment les propositions contenues dans le Livre vert vont permettre d'y arriver.

Toutefois, je peux concevoir, par exemple, que la création d'une société financière de portefeuille puisse être une solution au problème que pose la propriété. De fait, selon moi, parce qu'une société de portefeuille de ce genre ne peut émettre de titres de dette, parce qu'elle ne peut effectuer directement avec le public des opérations financières mettant en cause son actif et son passif, parce qu'elle ne peut consentir de prêts à ses filiales, parce qu'elle ne peut transférer des éléments d'actif et de passif entre les sociétés soeurs, parce qu'elle ne peut offrir de services de gestion à aucune des sociétés affiliées, elle n'a d'autre fonction que de régler le problème de la propriété. Elle



*[Texte]*

ment services to any of the affiliated companies. It serves no role at all other than to accommodate ownership. It does not address competition, efficiency or customer convenience.

• 2045

What it does do is add an additional level of regulation to the existing system. It does add to the compliance costs of operating a financial enterprise. It virtually does no more than that, so I cannot see it having any positive effects. I cannot see it being a viable alternative to any small institutions. It is too cumbersome. It is too costly for any small enterprise to go this route.

As far as having a negative effect, the Schedule C bank has all the powers that A and B have, but in addition the technical paper has given it some networking capacity which the Schedule A and B companies do not have. It is eligible to market its computer services, to rent out some of its facilities; A and B banks cannot do this. I view this as being discriminatory; these additional advantages to Schedule B as being discriminatory and not helpful in terms of promoting a more vigorous response on the part of A and B. That is why I said I cannot see how this particular approach, the financial holding company approach, the Schedule C bank approach, can respond to any of the avowed aims. I can see it having a retrogressive or negative impact, but I could not tell you the extent to which those negative influences would in fact impair the rest of the system. If nobody took these routes—and they may not—then nothing would change.

**Mr. de Jong:** That would be my next question.

**Prof. Boreham:** Therefore you, the Finance Department and everybody else have gone through a useless exercise.

**Mr. de Jong:** In some ways the Governor of the Bank of Canada told us this afternoon that he did not figure there would be many companies or many groups of people rushing into these new institutions and that it would not have a major impact on reshaping the pie, so to speak.

I am intrigued by your concern about too much regulation. Would you elaborate for us what you feel would be appropriate regulations and what the role should be of a federal and a provincial government in regulating financial institutions?

**Prof. Boreham:** One of the simplest approaches in dealing with the whole issue of regulatory reform is to stop regulating by sets of institutions. That is what I would do. I would stop regulating by sets of institutions and I would regulate by function. If you want to be involved in commercial lending, these are the constraints and these are the parameters. If you want to be involved in mortgage lending, investment banking, management of mutual funds and so on, I would set the regulations on the basis of those functions and then would say to each and every existing and potential new entrant to the financial industry sector that wherever he thinks he has a comparative advantage, he is free to exploit those advantages,

*[Traduction]*

ne peut fournir de services de gestion à aucune des sociétés affiliées. Sa seule et unique utilité est de régler la question de la propriété. Cela ne règle pas la question de la concurrence, de l'efficacité ou de la commodité des services aux clients.

En fait, cela se traduit par un supplément de réglementation pour le système actuel, et accroît donc les coûts d'exploitation d'une entreprise financière. Rien de plus; aussi je n'en vois pas l'intérêt. Je ne vois pas en quoi ce serait une solution alternative viable pour les petites institutions. C'est trop lourd. C'est coûteux pour une petite entreprise.

Pour ce qui est des effets négatifs, les banques de l'Annexe C jouissent des mêmes pouvoirs que les banques de l'Annexe A ou B; toutefois, le document technique leur donne, en plus, certains pouvoirs pour l'établissement de réseaux, pouvoirs que n'ont pas les compagnies de l'Annexe A ou B. Elle peuvent commercialiser leurs services informatiques, louer certaines de leurs installations, ce que les banques de l'Annexe A ou B ne peuvent faire. Celles-ci sont désavantagées, et cela ne peut favoriser leur essor. C'est la raison pour laquelle je ne vois pas comment cette idée, celle de la société de portefeuille financière—la banque de l'Annexe C—peut permettre d'atteindre les objectifs visés. Je pense que ce serait un recul et les conséquences seraient néfastes; mais je ne puis vous dire dans quelle mesure le reste du système en pâtirait. Si personne ne se lance, ce qui est toujours possible, rien ne changerait.

**M. de Jong:** C'est justement sur cela que porte ma prochaine question.

**M. Boreham:** Et alors, vous, le ministère des Finances et les autres, vous seriez livrés à un exercice inutile.

**M. de Jong:** D'une certaine manière, le gouverneur de la Banque du Canada nous a dit cet après-midi que d'après lui, peu de sociétés, peu de groupes de particuliers, s'intéresseraient vraiment à ces nouvelles institutions, et que en termes de nouveau partage du gâteau les conséquences seraient assez minimes.

Je suis intrigué par votre crainte d'un excès de réglementation. Pourriez-vous nous dire ce que serait la juste mesure, et quel devrait être le rôle des gouvernements fédéral et provinciaux en matière de réglementation des institutions financières?

**M. Boreham:** L'une des méthodes les plus simples consiste à cesser de réglementer par catégorie d'institutions. À mon avis il vaudrait mieux concevoir la réglementation en fonction des activités. Par exemple, pour les prêts commerciaux, voilà les contraintes et conditions. Que vous vouliez vous lancer dans les domaines du prêt hypothécaire, de la souscription de titres, de la gestion de fonds mutuels, etc. les règlements seraient conçus en fonction de ces catégories et j'expliquerais à tous les intéressés, nouveaux venus ou autres, du secteur financier, qu'ils sont libres de tirer parti des avantages que peut leur offrir tel ou tel secteur à condition de respecter les règles prescrites. Voilà ce que je ferais.

## [Text]

and simply to abide by the rules prescribed for the functions he assumes. That is what I would do.

Mind you, it would be hard to do that starting from where we are now, because we do have this federal-provincial sharing of jurisdiction; we have that. Ladies and gentlemen, more often than not we have used that as an excuse for not making fundamental changes. Surely to God we now have come to a point in time when we can overcome that.

• 2050

If this committee comes up with responsible proposals that will benefit every single Canadian from coast to coast in terms of his financial services, surely provincial governments will be astute enough to recognize this makes sense and either will join you in a collaborative effort or will simply pass legislation similar to the federal. Therefore you will in fact have a uniform regulatory system, even though you may not necessarily have one single financial act.

**Mr. de Jong:** Your comment is good, in that you believe the Canadian banking system is one of the most successful in the world; yet you feel it has sort of run its course, that it must either change, and change rapidly and drastically, or it will no longer serve our needs in the 21st century. Are the types of changes in regulations—by regulation, by function—the types of changes you are proposing now?

**Prof. Boreham:** What I am suggesting is that even if we do not do a single thing, the financial system is going to continue to offer us a high level of financial service, certainly high relative to most other financial systems. But I am not sure how long it will be the case, because the Americans are still deregulating their system. They are still freeing up their financial institutions. There is much more to come, but they have not stopped. The British have just recently introduced a very wide range of financial reforms which are going to shake up that staid financial system over there and make it truly a vigorous one.

The European banking systems, which have been doing all of the things you fear, the German and Dutch and other European banking systems have been doing this universal banking-type activity for 25 or 30 years. They have been doing the commercial lending, the investment banking, the trust functions. Incidentally, Canada is about the only country in the world that forces trust activities to be done by a separate institution. Even the Americans allow a bank to engage in trust activities, although they use the so-called Chinese wall technique. But virtually everywhere else, trust activities are done by commercial banks and other financial institutions.

The German banking system is evolving. All the banking systems in Scandinavia, for example, now are reducing controls that have been in place for 20 years, allowing foreign banks to participate. Staid old Australia is shaking up its entire financial system, including the allowance of foreign banks, for the first time since 1941. The whole financial world is in a state of ferment. Right now our position relative to the others is not bad. Relatively speaking, it is very, very good. But

## [Translation]

Puis-je vous faire remarquer que la situation actuelle rendra la chose difficile, étant donné le partage des compétences entre le fédéral et les provinces; c'est un fait. Mesdames et messieurs, nous avons plus souvent qu'à notre tour invoqué cette excuse pour ne pas entreprendre de réformes profondes. Nous en sommes certes, maintenant, plutôt à Dieu, arrivés à un stade où nous pouvons dépasser cela.

Si le comité formule des propositions sérieuses, dont l'application aurait des effets positifs pour tout le monde dans le domaine des services financiers, les gouvernements provinciaux seront sûrement assez perspicaces pour en reconnaître le bien-fondé et ils collaboreront avec nous, ou suivront tout simplement notre exemple. Vous vous retrouverez en fait avec un système de réglementation uniforme, même si vous n'avez pas nécessairement une seule et même loi.

**M. de Jong:** C'est une bonne remarque. Pour vous le système bancaire canadien est l'un des meilleurs au monde; et pourtant, vous dites qu'il a fait son temps et qu'il doit évoluer, rapidement et radicalement; sinon, il ne répondra pas aux exigences du XXI<sup>e</sup> siècle. Est-ce que vous proposez d'apporter des modifications au règlement, par fonction, etc.?

**M. Boreham:** Mon opinion est que, même si nous ne faisons rien, le système financier va continuer de nous offrir de bons services, comparativement à la plupart des autres systèmes. Mais je ne sais pas pendant combien de temps, car les Américains continuent de déréglementer. Ils donnent encore plus de latitude à leurs institutions financières. Et c'est loin d'être terminé. Les Britanniques, de leur côté, veinrent tout juste d'amorcer toute une série de réformes financières qui vont complètement bouleverser leur système financier autrefois plutôt rigide, et le revigorer considérablement.

Les systèmes bancaires européens, en particulier les systèmes allemand et hollandais, pratiquent depuis 25 ou 30 ans ce genre d'activités bancaires universelles dont vous avez peur. Ils font des prêts commerciaux et des souscriptions de titres et s'adonnent à des activités fiduciaires. En passant, le Canada est à peu près le seul pays au monde qui réserve les activités fiduciaires à des institutions distinctes. Même les Américains permettent aux banques d'exercer des activités fiduciaires, bien qu'ils se servent de la technique du cloisonnement. Mais à peu près partout ailleurs, des services fiduciaires sont offerts par des banques commerciales et d'autres institutions financières.

Le système bancaire allemand est en pleine mutation. Les banques scandinaves, pour leur part, réduisent actuellement les contrôles qui existaient depuis 20 ans en ce qui concerne la participation des banques étrangères. L'Australie est en train de secouer tout son système financier et permet notamment la participation des banques étrangères pour la première fois depuis 1941. En somme, tout le système financier mondial est en effervescence. À l'heure actuelle, notre position par rapport



## [Texte]

I am saying we have to appoint now where the status quo will no longer be effective. We must make certain moves.

I am suggesting that we have a fine opportunity at this moment. We have had four or five in the past; we have let them go by. But we have a fine opportunity now to allow our financial institution to evolve apace with the Americans, with the Europeans and with others. I hope we do not blow it. I am suggesting we could quibble on the alternative routes to take. We could quibble on specific reform measures. But let us make the reform measures meaningful. Let us make them significant. Let us make them address the basic issues, not just abusive practices, self-dealing, and conflict of interest. Those are relevant considerations. They are part of the discussion. But gentlemen, do not let them preoccupy you to the extent that you let slip by the other important things you should be doing in cost efficiency, competition, customer convenience, and so on.

• 2055

I cannot see how anything in the green paper really is going to make the kinds of fundamental changes that I think should be made. That is my own personal opinion. I offer it to you free of charge. You do not have to accept it, either in whole or in part. But it is important for you to understand that not everybody in this country has accepted *holus bolus* the proposals of this green paper. I am sure the longer you sit, the more you will become aware of the strong reservations that are held about these particular proposals.

Until very recently the press in this country has been so quiescent about these... They have been mouthing, I think, the publicity releases from the Department of Finance. Not one single critical exposé has occurred until now in the mass media. I think somebody has to say look, you have to rethink some of these proposals. You may finally go ahead for a variety of reasons, some of which are more political than economic. You may not want to deal with federal-provincial squabbles again. But the longer you put it off, the more pressing the problem will become.

That is why I agreed to come here. I came here at your suggestion. I did not volunteer. I came here merely to suggest that there are more ways to make the kinds of changes that this country needs now than are presented in this green paper.

**Mr. de Jong:** Am I to take it then, sir, that the failures that have occurred in this decade in Canada are not significant to you, that they should not alarm us as legislators and we should not attempt to do something to prevent them from occurring?

**Prof. Boreham:** The integrity of the Canadian financial system is unshaken, notwithstanding these 12 or 14 failures we have had with trust companies and mortgage loan companies. There have been some hardships as a consequence of these

## [Traduction]

aux autres n'est pas mauvaise. En termes relatifs, elle est même très bonne. Mais nous devons intervenir maintenant, là où le statu quo ne fera plus l'affaire. Nous devons prendre certaines mesures.

A mon avis, nous avons actuellement une belle occasion d'agir. Nous en avons laissé échapper quatre ou cinq dans le passé. Nous avons la possibilité de permettre à nos institutions financières d'évoluer au même rythme que celles des Américains, des Européens et d'autres pays. J'espère que nous ne raterons pas cette chance. Nous pourrions ergoter sur les différentes voies possibles, sur des mesures de réforme spécifiques. Mais prenons des mesures efficaces et déterminantes, qui s'attaquent aux véritables problèmes et non pas seulement aux pratiques abusives, aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêts. Ce sont là les considérations qui importent. Ce sont aussi là des points dont la discussion doit tenir compte. Mais de grâce, messieurs, ne vous en préoccupez pas au point de vous désintéresser d'autres éléments importants tels que la rentabilité, la concurrence, les services à offrir aux clients, et le reste.

Je ne vois pas comment le Livre vert peut favoriser le genre de changements fondamentaux qu'il faudrait opérer, selon moi. C'est mon opinion personnelle, et je vous en fais part comme ça, tout simplement. Vous n'êtes tenus d'en accepter aucun élément. Cependant, il importe que vous sachiez que les propositions du Livre vert n'ont pas reçu un appui unanime. À mesure que les audiences se poursuivront, vous constaterez de plus en plus, j'en suis sûr, qu'il existe de fortes réserves à l'égard de ces propositions.

Jusqu'à tout récemment, la presse du pays ne s'est pas beaucoup intéressée à tout cela... Elle a fait grand état, je pense, des communiqués publicitaires diffusés par le ministère des Finances. Mais les médias n'ont encore fait paraître aucun exposé critique. Je crois que quelqu'un doit exiger du gouvernement qu'il repense certaines propositions. On décidera peut-être, en fin de compte, d'aller de l'avant pour une multitude de raisons, dont certaines seront plus politiques qu'économiques. Vous ne voulez sans doute plus de querelles fédérales-provinciales. Mais plus on reportera l'étude du problème, plus il deviendra pressant.

C'est pourquoi j'ai accepté de venir ici. Je suis là parce que vous me l'avez demandé. Je ne me suis pas porté volontaire. Je suis venu déposer devant vous simplement pour dire qu'il existe plus de façons d'opérer les changements dont le pays a besoin que le Livre vert ne le laisse croire.

**M. de Jong:** Dois-je comprendre, monsieur, que les faillites qui se sont produites au Canada au cours des 10 dernières années ne vous semblent pas importantes, que nous ne devons pas nous en inquiéter en tant que législateurs et que nous ne devons pas tenter de faire quelque chose pour empêcher qu'elles se produisent?

**M. Boreham:** L'intégrité du système financier canadien demeure complète, malgré les 12 ou 14 faillites qui sont survenues chez les sociétés de fiducie et les sociétés de prêt hypothécaire. Ces faillites ont eu des conséquences pénibles

*[Text]*

failures. But then again, each one of them probably has its own single explanation. It is conceivable the deposit insurance system we have currently in place could be held responsible for many of these failures. We could, for example, be more judicious about whom we give deposit insurance coverage to. We could set up a higher standard of performance for those who are going to be entitled to continue under a deposit insurance scheme.

Certainly some of the failures are ascribable to rather lax supervision at the provincial level. I am sure you will have no difficulty tightening up these kinds of rules and regulations so that many of those things will never happen again. But do not get side-tracked. That is what I am saying: do not get side-tracked.

As I understand it, Mr. Chairman, Mrs. McDougall was here some weeks ago and offered her support again for the green paper. But then she suggested that you cannot do everything at once, that there have to be certain priorities and that one of her number one priorities was deposit insurance. All I would say to that is that if you are looking to reform the financial system, do not look at it piecemeal. Do not look at it piecemeal; look at it as part of a package. As I said in my opening statement, the deposit insurance system is clearly an integral part of the regulatory process.

• 2100

I would suggest you do not change anything in the existing deposit insurance system until you see how it impacts on the regulation of the whole financial system. Do it as a piece, not piecemeal. One of the major mistakes Finance made was releasing this green paper by itself. It should not have been done that way. The green paper should have been released with the technical paper in hand so that people could follow up on some of the broad proposals in the green paper in terms of detailed suggestions, and they should at the same time have had in their hands the Wyman report. These should all have been considered together.

**The Chairman:** They are all being considered by this committee, though. They are all part of our reference. They were all released between April 25 and June 21. What is wrong with that?

**Prof. Boreham:** There was not even a suggestion, though, that there was any necessary . . .

**The Chairman:** Would you have preferred to see them held up until June 21, or do you think we should have gone to work sooner, as we did, and started working on them as soon as we could? Would you suggest there is any merit in our waiting and wasting time between April 25 and June 21?

**Prof. Boreham:** Well, let me put it this way . . .

**The Chairman:** What was wrong with the way we did it? They are all released; they are all referred to the committee, the same committee, the same hearing and the same report.

*[Translation]*

pour certains, mais dans chaque cas, il y avait sans doute une explication particulière. Il est probable que le système actuel d'assurance-dépôt ait causé bon nombre de ces faillites. Nous pourrions, par exemple, choisir plus judicieusement les institutions à qui nous offrons une assurance-dépôt. Nous pourrions établir une norme de rendement plus élevée pour celles qui seront autorisées à continuer de fonctionner sous la protection d'une assurance-dépôt.

Il est certain qu'une partie de ces faillites est attribuable à une supervision laxiste au niveau provincial. Je suis sûr que vous pourrez facilement resserrer les règles et règlements appropriés de façon à éliminer ce genre d'échecs à jamais. Mais ne perdez pas l'essentiel de vue. C'est vraiment là tout mon message: ne perdez pas de vue l'essentiel.

Je crois comprendre, monsieur le président, que Mme McDougall était ici il y a quelques semaines et qu'elle a réitéré son appui à l'égard du Livre vert. Cependant, elle a donné à entendre qu'on ne peut tout faire en même temps, qu'il faut établir un ordre de priorité et que, pour elle, la question de l'assurance-dépôt revêtait une grande importance. Tout ce que j'aimerais dire à ce sujet, c'est que si l'on envisage de réformer le système financier, on ne peut le faire petit à petit. Il faut procéder dans une perspective globale. Comme je l'ai mentionné dans mon allocution d'ouverture, l'assurance-dépôt doit à coup sûr être intégrée au processus de réglementation.

Il vaudrait mieux, je pense, ne rien changer au système actuel de l'assurance-dépôt et attendre d'en voir les incidences sur la réglementation de tout le système financier. Procédez dans une perspective globale, et non petit à petit. Une des principales erreurs du ministère des Finances a été de faire paraître ce Livre vert tout seul, par lui-même. On n'aurait pas dû procéder de cette façon. Le Livre vert aurait dû s'accompagner du document technique; ainsi, le lecteur aurait pu obtenir plus de détails sur les grandes propositions formulées dans le Livre vert. Qui plus est, on aurait dû faire paraître le rapport Wyman aussi. Il aurait fallu que ces 3 documents soient étudiés en même temps.

**Le président:** Mais le Comité les analyse tous. Ils font tous partie de nos ouvrages de référence. Ils ont été publiés entre le 15 avril et le 21 juin. Je ne vois pas l'objet de votre critique à cet égard.

**M. Boreham:** Je ne voulais aucunement donner à entendre, cependant, qu'il y a eu . . .

**Le président:** Auriez-vous préféré que la publication des 3 ouvrages fût reportée au 21 juin? Ne pensez-vous pas plutôt que nous avons bien fait de commencer à travailler plus tôt sur toute cette question? Vous semblez affirmer que nous aurions dû attendre et perdre notre temps entre le 25 avril et le 21 juin?

**M. Boreham:** Et bien, ce que je veux dire . . .

**Le président:** Dites-moi ce qui ne va pas dans la façon dont nous avons procédé? Tous les documents ont été publiés; le Comité les étudie tous les 3; il s'agit du même Comité, des audiences sur la même question, et du même rapport.



*[Texte]*

**Prof. Boreham:** Mr. Chairman, you know full well that this so-called green paper was never intended to be a green paper. You know full well that until the middle of March this was designed to be a white paper, a declaration of government intent as to how the financial system should be reformed. You know full well that only after a tremendous outpouring of resistance on the part of the regulators and others did Finance agree to back off presenting this as a white paper and presented it for discussion.

**The Chairman:** It does not really matter to us, professor, whether it is green, white, pink or indifferent. The fact is that we are going to comment on it and we are going to make our judgment on it on the basis of the evidence we hear and our own private investigations aside from the meetings. Now, we have the green paper, the white technical paper, the CDIC annual report, and the Wyman commission report, all of which are in the maw together with any other documents, articles and so on that are presented. We cannot get worked up as to whether it is green, pink or whatever.

**Prof. Boreham:** I am saying again, Mr. Chairman, that all these things should be considered not separately but concurrently by this committee, and that all the changes made should be consistent with the technical provisions as well as the general provisions as well as the measures for reforming the Canada Deposit Insurance Corporation. If you do it that way, Mr. Chairman, I am sure whatever little harm has come from presenting them piecemeal in the beginning will be overcome in the end.

**The Chairman:** Is there anybody who has any questions? We seem to have no further questions, so thank you very much for coming, Professor Boreham.

Our meeting is adjourned until tomorrow at 10 a.m. in this room, where we will be entertaining Mr. R.M. Hammond of the Department of Insurance, with one more defaulting trust company and one more problem with an insurance company, among other problems. We will be continuing all day, including tomorrow evening. The meeting is adjourned.

*[Traduction]*

**M. Boreham:** Monsieur le président, vous savez très bien que ce supposé Livre vert ne devait pas être un Livre vert. Vous savez pertinemment que, jusqu'à la mi-mars, le document devait être un Livre blanc, c'est-à-dire une déclaration par laquelle le gouvernement annoncerait comment il envisageait de réformer le système financier. Enfin, vous savez très bien que ce fut seulement après que les autorités réglementaires et d'autres personnes intéressées eurent opposé une forte résistance que le ministère des Finances a accepté de faire marche arrière au sujet du Livre blanc et de soumettre le document en question à l'analyse et à la discussion.

**Le président:** Il nous importe peu, professeur, que le document soit vert, blanc, rose ou d'une autre couleur. Le fait est que nous allons l'évaluer et le juger sur la foi des témoignages que nous entendrons et des enquêtes privées que nous mènerons en dehors des réunions. Nous avons donc le Livre vert, le document technique blanc, le rapport annuel de la SADC et le rapport de la Commission Wyman ainsi que toute une gamme d'autres documents et d'articles qui nous sont présentés. Nous n'avons pas le temps de nous soucier de la couleur de leur couverture.

**M. Boreham:** Je répète, monsieur le président, que le Comité se doit d'aborder tous ces documents en même temps et non séparément et que quiconque voudra apporter des changements devra prendre en considération les dispositions techniques, les clauses générales et les mesures à prendre pour réformer la Société d'assurance-dépôt du Canada. Si l'on procède de cette façon, monsieur le président, je suis convaincu qu'on réparera finalement le peu de tort qu'on aura causé au début en présentant tous ces documents séparément.

**Le président:** Quelqu'un d'autre a-t-il des questions à poser? Il ne semble pas y avoir d'autres questions. Je vous remercie beaucoup, professeur Boreham, d'être venu.

La séance est levée jusqu'à demain 10h00. Nous accueillons alors dans cette salle M. R.M. Hammond du Département des assurances et nous parlerons notamment d'une autre société de fiducie en défaut de paiement et d'une autre société d'assurance. Nous poursuivrons nos activités toute la journée, y compris en soirée. La séance est levée.















*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

Professor John Chant, Simon Fraser University;  
Professor Gordon Boreham, University of Ottawa.

Professeur John Chant, Université Simon Fraser;  
Professeur Gordon Boreham, Université d'Ottawa.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 49

Wednesday, July 10, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 49

Le mercredi 10 juillet 1985

Président: Don Blenkarn

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## **Finance, Trade and Economic Affairs**

---

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## **Finances, du commerce et des questions économiques**

---

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

---

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

---

WITNESSES:

(See back cover)

---

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 49

Wednesday, July 10, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 49

Le mercredi 10 juillet 1985

Président: Don Blenkarn

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## **Finance, Trade and Economic Affairs**

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## **Finances, du commerce et des questions économiques**

---

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Murray Dorin  
Alfonzo Gagliano  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
George Minaker  
Alan Redway  
Nelson Riis  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

George Baker  
Ross Belsher  
David Daubney  
Simon de Jong  
Al Girard  
André Harvey  
Felix Holtmann  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Stewart McInnes  
Aideen Nicholson  
Lorne Nystrom  
Monique Tardif  
Barry Turner

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JULY 10, 1985  
(69)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 10:09 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Shirley Martin, Paul McCrossan.

*Witnesses: From the Department of Insurance:* R.M. Hammond, Superintendent of Insurance; U. Menke, Legal Counsel. *From the Royal Military College:* H.H. Binhammer. *From the University of Rochester, New York:* George J. Benston. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* L.A.W. Hunter, Assistant Deputy Minister, Bureau of Competition Policy and Director of Investigation and Research; Dr. R.S. Khemani, Chief, Special Studies and Contract Research; J. Blidner, Counsel, Goodman and Carr.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

R.M. Hammond made a statement and, with U. Menke, answered questions.

At 12:16 o'clock p.m.,—Committee resolved itself into an *in Camera* meeting.

On motion of Simon de Jong, it was agreed,—That the Committee resolve itself into an *in Camera* meeting with interpretation, without recording from 12:00 o'clock a.m. to 1:00 o'clock p.m. to hear further evidence from R.M. Hammond.

At 12:53 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 1:11 o'clock p.m., the sitting was resumed.

H.H. Binhammer made a statement and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 juillet 1985  
(69)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 10 h 09, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Substituts présents:* Simon de Jong, Shirley Martin, Paul McCrossan.

*Témoins: Du Département des assurances:* R.M. Hammond, surintendant des assurances; U. Menke, conseiller juridique. *Du Collège militaire de Kingston:* H.H. Binhammer. *De l'Université de Rochester, N.Y.:* Le professeur George J. Benston. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* L.A.W. Hunter, sous-ministre adjoint, Bureau de la politique de concurrence, et directeur des enquêtes et recherches; M. R.S. Khemani, chef, Études spéciales et recherches effectuées sous contrat; J. Blidner, conseiller, Goodman and Carr.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 ayant trait au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 ayant trait au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985, ayant trait au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

R.M. Hammond fait une déclaration et répond aux questions.

A 12 h 16, le Comité décide de poursuivre ses travaux à huis clos.

Sur une motion de Simon de Jong, *il est convenu*,—Que le Comité poursuive ses travaux à huis clos avec interprétation et sans enregistrement de 12 heures à 13 heures pour entendre M. R.M. Hammond de façon plus approfondie.

A 12 h 53, la séance est suspendue.

A 13 h 11, le Comité reprend ses travaux.

H.H. Binhammer fait une déclaration et répond aux questions.

The Chairman authorized that two documents dated July 10, 1985 submitted by H.H. Binhammer be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "FNCE-22"*).

At 2:15 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 2:20 o'clock p.m., the sitting was resumed.

George J. Benston made a statement and answered questions.

The Chairman authorized that the document submitted by George J. Benston, dated May 22, 1985 be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "FNCE-23"*).

At 3:29 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 3:37 o'clock p.m., the sitting was resumed.

L.A.W. Hunter made a statement and with the other witnesses from the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

The Chairman authorized that the document submitted by L.A.W. Hunter, dated July 10, 1985 and the document submitted by J. Blidner, for Goodman and Carr, entitled "Self-Dealing and Conflicts of Interest", be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "FNCE-24"*).

At 5:37 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le président donne son autorisation pour que deux documents datés du 10 juillet 1985 et présentés par M. H.H. Binhammer soient annexés aux *Procès-verbaux et témoignages* du jour (*Voir Appendice "FNCE-22"*).

A 14 h 15, la séance est suspendue.

A 14 h 20, le Comité reprend ses travaux.

George J. Benston fait une déclaration et répond aux questions.

Le président donne son autorisation pour que le document présenté par M. George J. Benston et daté du 22 mai 1985 soit annexé aux *Procès-verbaux et témoignages* du jour (*Voir Appendice "FNCE-23"*).

A 15 h 29, la séance est suspendue.

A 15 h 37, le Comité reprend ses travaux.

L.A.W. Hunter fait une déclaration et, avec les autres témoins du ministère de la Consommation et des Corporations, répond aux questions.

Le président donne son autorisation pour que le document daté du 10 juillet 1985, présenté par L.A.W. Hunter, et le document présenté par J. Blidner, au nom de Goodman and Carr, et intitulé «Transactions intéressées et conflits d'intérêts» soit annexé aux *Procès-verbaux et témoignages* du jour (*Voir Annexe "FNCE-24"*).

A 17 h 37, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Wednesday, July 10, 1985

• 1007

**The Chairman:** We are continuing with our hearings on *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*. We have before us this morning Mr. R.M. Hammond, Superintendent of Insurance.

Mr. Hammond, I think you have brought some members of your staff. Would you like to introduce them to us?

**Mr. R.M. Hammond (Superintendent of Insurance):** Yes, Mr. Chairman. I have Mr. Dick Mabee, who is the Acting Director of our Property and Casualty Insurance Division; Mr. Dick Page, who is the Director of our Trust, Loan, and Investment Companies Division; and Mr. Don McIsaac, who is the Director of our Life Insurance Division. A number of other resource people are here also.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Hammond, the reason for our discussion is to go over your views concerning the green paper and the technical paper. But since you were last here on this issue, you have had a failure of a trust company, or at least you are in litigation over obtaining a liquidation order for a trust company, and you have also had problems with a general insurance company. I was wondering if you could bring the committee information first of all about the trust company problem, and secondly about the insurance company problem.

• 1010

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman, I would be pleased to. I have prepared in English and in French some summary material for members of the committee along the lines of what was prepared in connection with my appearance before the committee in June. It will give members of the committee a brief summary of the background of the problems and the source of difficulties and the regulatory actions that have been taken.

In regard to the Continental Trust Company, the Minister of State for Finance has requested the Attorney General for Canada to apply for a winding-up order. An application has been made to the Supreme Court of Ontario, and the application is to be heard on July 11. Continental Trust Company is a company that was incorporated in 1973. It has its head office in Toronto and had branch offices in Montreal and Vancouver. At the end of May 1985, it had roughly \$116 million on deposit. All but about \$7 million of that amount is fully insured by CDIC within the existing limits.

Until April this year, Continental Trust Company was owned by United Financial Management Ltd., a holding company with interests in mutual funds and life insurance as

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mercredi 10 juillet 1985

**Le président:** Nous poursuivons les audiences relatives à la réglementation des institutions financières canadiennes: étude des propositions. Monsieur R.M. Hammond, surintendant des assurances, comparaît devant nous ce matin.

Monsieur, je crois que vous avez amené certains membres de votre personnel. Auriez-vous l'obligeance de nous les présenter?

**M. R.M. Hammond (surintendant des assurances):** Oui, monsieur le président. Voici monsieur Dick Mabee, directeur intérimaire de la division de l'assurance de biens et risques divers, monsieur Dick Page, directeur de la division des compagnies de fiducie et de prêt et des sociétés d'investissement, et monsieur Don McIsaac, directeur de la division de l'assurance-vie. Un certain nombre d'autres personnes-ressource sont également ici présentes.

**Le président:** Je vous remercie. Monsieur, le débat vise à obtenir votre opinion quant au Livre vert et au document technique. Mais depuis votre dernière comparution à ce sujet, une société de fiducie a été en défaut, ou du moins des poursuites ont été intentées en vue d'obtenir une ordonnance de liquidation contre une société de fiducie, et une compagnie d'assurance générale vous a également posé des problèmes. Je me demandais si vous pouviez renseigner le comité d'abord au sujet du problème de la société de fiducie, puis au sujet du problème de la compagnie d'assurance.

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président, avec plaisir. J'ai préparé à l'intention des membres du comité, dans les versions française et anglaise, certains exposés sommaires semblables à ce qui avait été préparé lors de ma comparution devant le comité en juin. Cela donnera aux membres du comité un bref aperçu de l'origine des problèmes et de la source des difficultés, ainsi que des mesures réglementaires qui ont été prises.

En ce qui concerne la *Continental Trust Company*, le ministre d'État (Finances) a demandé au Procureur général du Canada de présenter une requête afin d'obtenir une ordonnance de liquidation. Une requête a été présentée à la Cour suprême de l'Ontario, et la requête doit être instruite le 11 juillet. La *Continental Trust Company* est une société qui a été constituée en 1973. Son siège social est situé à Toronto et elle avait des succursales à Montréal et Vancouver. À la fin de mai 1985, les sommes déposées s'élevaient à peu près à 116 millions de dollars. À l'exception d'un montant de quelque 7 millions de dollars, elles sont toutes pleinement assurées par la SADC, jusqu'à concurrence des limites existantes.

Jusqu'au mois d'avril de l'année courante, la *Continental Trust Company* appartenait à la *United Financial Management Ltd.*, société de portefeuille ayant des intérêts dans des

**[Text]**

well as the trust business. On March 11, 1985, as required by the provisions of the Trust Companies Act, I was informed by the company of the proposed transfer of all its issued and outstanding common shares. We were subsequently informed that the buyer was going to be an Alberta holding company, 316475 Alberta Ltd. In my material, I indicate that the representations made to us were that the company was owned by a Mr. Ronald L. Johnson of Vancouver and a Mr. Wong of Calgary. Mr. Wong is a Calgary businessman who has been active in the real estate market. Mr. Johnson is a Vancouver businessman who has been involved in a number of activities.

Continental Trust has had a troubled history. For those of you who have the summary, you will see that they have suffered a \$3.8 million operating loss in 1983 and a \$1.5 million operating loss in 1984. This relates to some problems with their mortgage loan portfolio, which was mainly in Ontario. The company participated in a number of mortgage loans that were arranged by one of the principals in the Dominion Trust, which was a provincial company that had its own problems and was eventually sold to somebody who rescued it. But the person who was responsible for arranging these mortgage loans is now subject to criminal prosecution. The matter is before the courts.

**The Chairman:** What was his name?

**Mr. Hammond:** His name was Mr. Nigel Axton. As a result of these problems, the previous shareholders injected approximately \$4 million of capital, \$2.2 million in the form of a subordinated shareholder's loan and \$1.9 million in capital. But the company continued to comply with its borrowing ratio and was gradually being wound down in so far as its deposits were concerned.

When we were informed that these gentlemen were buying the company, we immediately began our usual investigations to find out something about them, and we requested a meeting with them to learn about their plans for the operation of the company and also to request information on their financial position, their financial resources and where they got the money to buy the company. The information we were receiving from the parties of which we made inquiries was disturbing in respect of one of the parties, and we were not pleased with the information we received at our meeting.

• 1015

The financial position they described for their holding company in our opinion was full of holes. We have subsequently found out that although they purported to have had these statements prepared by a chartered accountant, the chartered accountant whose name was on the statement was someone who had been drummed out of the Institute of

**[Translation]**

fonds mutuels et dans des compagnies d'assurance-vie, ainsi que dans des sociétés de fiducie. Le 11 mars 1985, tel que requis par les dispositions de la Loi sur les compagnies fiduciaires, la société m'a informé du projet de transfert de toutes ses actions ordinaires émises et en circulation. Nous avons par la suite été informés qu'une société de portefeuille de l'Alberta, la 316475 Alberta Ltd., s'en porterait acquéreur. Dans mon exposé, je signale qu'on nous avait affirmé que la société appartenait à un nommé Ronald L. Johnston, de Vancouver, et à un nommé Wong, de Calgary. Monsieur Wong est un homme d'affaires de Calgary qui s'est intéressé activement au marché immobilier. Monsieur Johnson est un homme d'affaires de Vancouver qui a été mêlé à un certain nombre d'activités.

La *Continental Trust* a eu un passé troublé. Pour ceux d'entre vous qui avez l'exposé, vous pouvez constater qu'ils ont subi une perte d'exploitation de 3,8 millions de dollars en 1983, et une perte d'exploitation de 1,5 million de dollars en 1984. Elles sont attribuables à certains problèmes auxquels faisait face leur portefeuille des prêts hypothécaires, qui se trouvait principalement en Ontario. La société a pris part à un certain nombre de prêts hypothécaires qui ont été consentis par l'un des représentants du *Dominion Trust*, société provinciale qui faisait elle aussi face à des problèmes et qui a éventuellement été vendue à une personne qui l'a sauvée. Mais la personne responsable de l'octroi de ces prêts hypothécaires est maintenant passible de poursuites au criminel. L'affaire est en instance.

**Le président:** Comment s'appelle-t-il?

**M. Hammond:** Nigel Axton. Par suite de ces problèmes, les actionnaires antérieurs ont injecté quelque 4 millions de dollars, soit 2,2 millions de dollars sous forme de prêt subordonné aux actionnaires et 1,9 million de dollars sous forme de capitaux. Mais la société a continué à respecter son coefficient d'emprunt et a graduellement été liquidée, quant à ses dépôts.

En apprenant que ces messieurs se portaient acquéreurs de la société, nous avons immédiatement entrepris nos enquêtes habituelles en vue de nous renseigner à leur sujet, et nous leur avons demandé de nous rencontrer en vue de nous faire connaître leurs projets relativement à l'exploitation de la société et également en vue d'obtenir des renseignements au sujet de leur situation financière, de leurs ressources financières et de leur source de financement, quant à l'acquisition de la société. Les renseignements que nous avons obtenus des parties auprès desquelles nous nous sommes informés étaient inquiétants, en ce qui concerne l'une des parties, et nous n'étions pas satisfaits des renseignements que nous avons obtenus lors de la réunion que nous avons tenue.

Nous avons l'impression qu'ils présentaient de façon très imparfaite la situation financière de leur société de portefeuille. Nous avons ensuite découvert que ces états financiers, prétendument établis par un comptable agréé, portaient le nom d'un comptable qui avait été expulsé de l'Institut des compta-



*[Texte]*

Chartered Accountants of Alberta. Also, the substance of the material did not hold together.

So the bottom line was that, as we have discussed in our previous meetings in connection with the review of the legislation, there is no power in the existing legislation for either the Minister or the superintendent to block transfer of ownership of a financial institution. But we did tell these gentlemen that if they bought the company the company's borrowing ratio would be cut—it was at 23 times—to 15 times. There is a provision in the legislation that authorizes the Minister to cut the borrowing ratio. Notwithstanding that warning, the purchase did go ahead. We immediately began an examination. Within a few weeks there were some transactions that caused us some concern, and we posted an examiner in the company on a full-time basis.

As the summary indicates, on April 30, 1985, which was only 21 days after the company was acquired by this Alberta company, the insurance company that was providing the bankers' blanket bond that is required under the provisions of the Trust Companies Act—each trust company must have one of these bonds from a registered insurance company—gave notice that they were going to cancel that bond effective June 7. On May 16 the Toronto Dominion Bank, which was serving as the clearer for the company—the company had some chequing accounts—gave notice that it was going to cease acting as clearing agent for the company effective June 17. It was required to give a month's notice.

As for actions taken, on April 19 we filed a report with the Minister recommending that the borrowing ratio be reduced to 15 times and that limitations be placed in the company's licence to limit its interest rates effectively to make sure that they would not be able to attract any significant new deposits and to restrict its investments to liquid investments.

There was a formal hearing with the Minister. The Minister did cut the company's borrowing ratio and did impose those conditions. The company's licence was renewed to June 7 with those conditions, June 7 being the date the bond was scheduled to be cancelled. On June 7 the bonding company did indeed cancel the bond, and the company was unable to obtain bonding coverage from any other licensed insurer. Under the circumstances, we did another report to the Minister, saying that having regard for the situation I did not believe the assets were sufficient to adequately protect the depositors, and the Minister directed me to take control of the company's assets.

I took control of the company's assets on June 7. Again the licence was renewed to June 17 under some fairly stringent directions of the Minister, conditions that the company was supposed to meet. On June 17 the company had not managed to find another bank to act as clearer, but there was some possibility . . . there were some representations that a situation would be worked out that would satisfy the Minister. At my request the Toronto Dominion Bank agreed to extend the clearing privileges to June 28.

*[Traduction]*

bles agréés de l'Alberta. De plus, le contenu des documents n'avait rien de solide.

Ce qui nous amène, en fin de compte, à conclure, comme nous en avons déjà discuté au cours de nos réunions précédentes concernant la revue de la législation, que la loi actuelle ne confère ni au Ministre ni au surintendant le pouvoir d'empêcher le transfert de propriété d'une institution financière. Mais nous avons bien dit à ces messieurs que s'ils achetaient la société, le coefficient d'emprunt de cette société serait réduit à 15, alors qu'il était de 23. La Loi contient des dispositions qui autorisent le ministre à réduire le coefficient d'emprunt. En dépit de cet avertissement, l'achat a eu lieu. Nous avons immédiatement commencé un examen. Dès les premières semaines, certaines transactions nous ont paru inquiétantes, et nous avons placé un examinateur à plein temps dans les bureaux de la société.

Comme l'indique le résumé, le 30 avril 1985, soit seulement 21 jours après l'achat de la société par cette compagnie albertaine, la compagnie d'assurance qui assurait le cautionnement bancaire général exigé par la Loi sur les compagnies fiduciaires—chaque société de fiducie doit obtenir un cautionnement de ce genre de la part d'une compagnie d'assurance agréée—a donné avis d'annulation du cautionnement à partir du 7 juin. Le 16 mai, la Banque Toronto-Dominion, qui servait d'agent de compensation de la société—laquelle avait quelques comptes de chèques—a annoncé son intention d'interrompre ce service à compter du 17 juin. Elle était obligée de donner un mois de préavis.

En ce qui concerne les mesures prises, le 19 avril nous avons présenté un rapport au ministre, dans lequel nous recommandions la réduction du coefficient d'emprunt à 15 et la modification du permis de la société pour imposer des limites à l'augmentation de ses taux d'intérêts, afin de l'empêcher d'attirer un montant très élevé de nouveaux dépôts, tout en ne lui permettant que des investissements liquides.

Le ministre a tenu une audience officielle et a accepté de réduire le coefficient d'emprunt de la société et d'imposer ces conditions. Le permis de la société a été renouvelé, avec ces conditions, jusqu'au 7 juin, date prévue pour l'annulation du cautionnement. Le 7 juin la compagnie d'assurance a bien annulé ce cautionnement, et la société n'a pas réussi à trouver une autre compagnie d'assurance agréée prête à lui accorder un autre cautionnement. Nous avons donc présenté un autre rapport au ministre, dans lequel je disais ne pas croire, dans ces conditions, que les actifs soient suffisants pour assurer une protection appropriée des déposants, et le ministre m'a ordonné d'assumer le contrôle des actifs de la société.

J'ai assumé le contrôle des actifs de la société le 7 juin. Le permis a été renouvelé une fois de plus jusqu'au 17 juin, et la société devait respecter certaines conditions relativement strictes imposées par le ministre. Le 17 juin la société n'avait pas réussi à trouver une autre banque qui était prête à servir de chambre de compensation, mais il y avait certaines possibilités . . . On croyait encore pouvoir établir une situation qui répondrait aux exigences du ministre. À ma demande, la Banque Toronto-Dominion a accepté de prolonger les privilèges de compensation jusqu'au 28 juin.

## [Text]

At that time the Minister wrote to the owners of the company indicating that unless by Friday, June 28 four conditions were met she was going to stop the company from accepting deposits and apply for a winding-up order. Those conditions were sufficient capital to be injected into the company's capital base to enable it to comply with the 15 times borrowing ratio, that it would be able to obtain the services of a bonding company willing to provide the bond that is required by the Trust Companies Act, that it obtain the services of a clearing agent, and that the person who is now represented to us to be the principal of the company... We were told that Mr. Wong no longer had an active involvement in the company. We asked that Mr. Johnson, who is represented to be the major shareholder, provide us with financial statements audited by a firm of chartered accountants showing his personal financial position and the exact source of his financial resources.

• 1020

None of those conditions were met as of June 28. In addition, we retained the services of Laventhol & Horwath, who went in on June 14 to do a quick asset review. They were not able to do a complete audit in that time period. I should mention of course that the company did have an audited statement at the end of 1984, which was done by a major auditing firm and submitted to us. The only comment by Laventhol & Horwath about the assets was that they believed the reserve for mortgages in arrears should be increased by another \$1.4 million.

Putting all those things together and the lack of the company's response to the Minister's direction, on June 28, the Minister renewed the licence but with the condition that it could not accept any additional deposits, and requested the Attorney General to apply for a winding-up order. The application is to be heard on July 11, and we understand that the company will be contesting the application.

**The Chairman:** Thank you, Mr. Hammond. Do I gather this was a company that was really spawned from Continental Life originally?

**Mr. Hammond:** No, Mr. Chairman. It was part of the United Financial group, which was a group of mutual funds. There was a life insurance company called United Financial, and the trust company was established really, at first, to provide trustee services to the mutual funds that were issued by the United Financial management group.

**The Chairman:** And do they still exist?

**Mr. Hammond:** Yes, they do.

**The Chairman:** How did they get the name Continental then?

**Mr. Hammond:** Can you answer that, Mr. Page? Why did they choose Continental?

## [Translation]

A ce moment, le ministre a écrit aux propriétaires de la société pour leur indiquer quatre conditions qui devraient avoir été remplies avant le vendredi 28 juin; sinon, elle exigerait que la société cesse d'accepter des dépôts et demanderait un ordre de liquidation. Les conditions étaient les suivantes: accroître le capital de la société d'un montant suffisant pour qu'il soit possible de respecter le coefficient d'emprunt de 15, trouver une compagnie prête à fournir le cautionnement requis par la Loi sur les compagnies fiduciaires, obtenir les services d'un agent de compensation, et que la personne qui nous est maintenant présentée soit le directeur de la société... Nous avons appris que monsieur Wong n'avait plus de rôle actif dans la compagnie. Nous avons demandé que monsieur Johnson, qui semble être le principal actionnaire, nous présente des états financiers vérifiés par une firme de comptables agréés démontrant sa situation financière personnelle et l'origine exacte de ses ressources financières.

Aucune de ces conditions n'a été respectée au 28 juin. En outre, nous avons retenu les services de Laventhol and Horwath, dont un agent s'est rendu sur place le 14 juin pour effectuer un examen rapide des éléments d'actif. Il n'a pas été possible de mener une vérification complète dans le temps dont on disposait. Il faudrait que je dise que la compagnie possédait des états financiers de l'exercice 1984, qu'elle avait fait dresser par une importante firme de vérification, et qu'elle nous avait présentés. Le seul commentaire avancé par Laventhol and Horwath à propos des actifs était qu'à leur avis, il faudrait augmenter d'un autre 1,4 million de dollars la réserve pour les hypothèques en souffrance.

Tout cela mis ensemble et compte tenu que la compagnie n'avait pas réagi à sa directive, le 28 juin, le ministre a renouvelé le permis, mais ajouta une restriction empêchant la compagnie d'accepter d'autres dépôts et demanda au Procureur général de demander une ordonnance de liquidation. La demande doit être entendue le 11 juillet et il semblerait que la compagnie ait l'intention de la contester.

**Le président:** Merci, monsieur Hammond. Si je comprends bien, cette compagnie était un rejeton de la *Continental Life* à l'origine?

**M. Hammond:** Non, monsieur le président. Elle faisait partie du groupe *United Financial* intéressé principalement aux fonds mutuels. Il y avait une compagnie d'assurance-vie appelée *United Financial* et la société de fiducie avait été créée au début pour offrir des services fiduciaires relativement aux fonds mutuels qu'émettait le *United Financial management group*.

**Le président:** Ce groupe existe-t-il encore?

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Comment a-t-il pu obtenir le nom de *Continental* alors?

**M. Hammond:** Pouvez-vous répondre à cela, monsieur Page? Pourquoi a-t-on choisi le nom *Continental*?



[Texte]

**The Chairman:** How did they get that name when there is a Continental Life?

**Mr. Hammond:** No, there was no connection with Continental Life.

**Mr. R.G. Page (Director of Trust, Loan and Investment Companies Division, Department of Insurance):** No, there was no connection with Continental Life.

**Mr. Hammond:** There is a Continental Property and Casualty Insurance Company now. The old Continental Life no longer does business in Canada.

**The Chairman:** I see. And there is no connection with that at all.

**Mr. Hammond:** No, none whatsoever.

**The Chairman:** And United Financial still has a mutual fund to operate?

**Mr. Hammond:** They do, sir.

**The Chairman:** And did they in fact get \$10 million for their equity in Continental Trust?

**Mr. Hammond:** That is the report I hear. I cannot be absolutely sure; I have not seen any evidence of it but everybody tells me this was the price they received. I do not have access to that information.

**The Chairman:** Well, you received the information presumably by affidavit from someone. Did you?

**Mr. Hammond:** No, we do not have that information under affidavit at this stage, Mr. Chairman. But from a number of sources I have been told that they received . . .

**The Chairman:** Have you talked to United Financial group? Presumably you are being tough with them, requiring further infusions of cash and so on until they pull this sale.

**Mr. Hammond:** Yes.

**The Chairman:** Have you talked to them since the sale?

**Mr. Hammond:** Yes, I have.

**The Chairman:** And did they say they had sold it for \$10 million?

**Mr. Hammond:** I do not remember. I talked to the principals and I do not remember if they told me specifically that they received \$10 million. But certainly somebody who was acting for the principals did tell me that they received \$10 million.

**The Chairman:** Does United Financial group run pension funds?

**Mr. Hammond:** I am not aware that they run pension funds, no.

**The Chairman:** Would you have any ability to audit United Financial group?

**Mr. Hammond:** No, I do not, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Where are they incorporated?

[Traduction]

**Le président:** Comment a-t-il pu être autorisé à utiliser ce nom quand il existe déjà une société qui s'appelle *Continental Life*?

**M. Hammond:** Non, il n'y avait aucun lien avec la *Continental Life*.

**M. R.G. Page (directeur de la division des sociétés de fiducie, de prêts et de placements, département des assurances):** Non, il n'y avait aucun lien avec la *Continental Life*.

**M. Hammond:** Il y a maintenant une société qui s'appelle *Continental Property and Casualty Insurance*. *Continental Life* ne fait plus affaire au Canada.

**Le président:** Je vois. Et il n'y a vraiment aucun lien.

**M. Hammond:** Non, absolument aucun.

**Le président:** Et le groupe *United Financial* exploite encore un fond mutuel?

**M. Hammond:** En effet, monsieur.

**Le président:** Et il a obtenu 10 millions de dollars pour sa participation dans la compagnie de fiducie *Continental*?

**M. Hammond:** C'est ce qu'on m'a dit. Je ne puis en être certain car je n'en ai vu aucune preuve, mais tout le monde me dit que c'est ce qu'il a reçu. Je ne puis disposer de cette information.

**Le président:** Mais vous avez probablement obtenu cette information de quelqu'un sous serment. N'est-ce pas le cas?

**M. Hammond:** Non, personne ne nous a encore donné cette information sous serment, monsieur le président. Mais plusieurs m'ont dit qu'ils avaient reçu . . .

**Le président:** Avez-vous parlé avec les gens du groupe *United Financial*? Vous devez être assez dur avec eux, leur demandant d'autres apports de capital et ainsi de suite, jusqu'à ce que la vente soit conclue.

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Leur avez-vous parlé depuis la vente?

**M. Hammond:** Oui.

**Le président:** Vous ont-ils dit qu'ils avaient obtenu 10 millions de dollars pour la société?

**M. Hammond:** Je ne me souviens pas. J'ai parlé avec les hauts-dirigeants et je ne me souviens pas s'ils m'ont dit précisément avoir reçu 10 millions de dollars pour la société. Mais quelqu'un parlant au nom des hauts-dirigeants m'a bel et bien dit qu'ils avaient reçu 10 millions de dollars.

**Le président:** Le groupe *United Financial* exploite-t-il aussi des caisses de retraite?

**M. Hammond:** Pas que je sache, non.

**Le président:** Avez-vous le pouvoir de mener une vérification auprès du groupe *United Financial*?

**M. Hammond:** Non, monsieur le président.

**Le président:** Dans quelle provinces est-il incorporé?

[Text]

**Mr. Hammond:** They are incorporated, I think, in Ontario.

**The Chairman:** An Ontario company.

**Mr. Hammond:** But we have had no concerns. I must emphasize that we have no concerns about the United Financial group aside from the problems in the trust company. We were satisfied with the way the United Financial group was dealing with those problems at the time they owned the trust company.

• 1025

**The Chairman:** Did they tell you they were going to sell to Mr. Wong and Mr. Johnson?

**Mr. Hammond:** I had occasion to meet two of the principals of United Financial Management Ltd. prior to the sale, and I did tell them that I would be doing what I could to discourage Mr. Wong from buying that company. I indicated we would be telling Mr. Wong that we would be cutting the borrowing ratio.

**The Chairman:** Did you have an opportunity to talk to the solicitors acting for Wong and Johnson, buying the company?

**Mr. Hammond:** Yes, I did, just the weekend before. I think the sale closed on the Tuesday after Easter. On Easter Thursday I remember very well I talked to the lawyers for Mr. Wong and Mr. Johnson. There were two of them, Thursday evening.

**The Chairman:** Who were they?

**Mr. Hammond:** He was represented by a Mr. Mah Toy, from the Calgary law firm of Bennett Jones. The Ottawa contact was a Mr. Michael Kelen. But I did talk to them on the Thursday before the closing, and they asked me specifically whether I was going to recommend that the borrowing ratio be cut. I said yes, indeed, I was; I was going to recommend that it be cut to 15 times.

**The Chairman:** Did they indicate to you that their clients had sufficient funds to put into the capital of the company to make sure the company could operate at 15 times?

**Mr. Hammond:** No, they did not indicate that to me. As I indicated, we did meet with Mr. Johnson and Mr. Wong at the department. Their solicitors were present at that meeting. We indicated to them then that we would be cutting the borrowing ratio. We asked them for information about their financial position. They presented it to us at that meeting. Even at that meeting we could recognize that the information was not adequate. We asked for more information, and our subsequent analysis caused us to be even more concerned. For example, as I indicated, we checked up on the accountant who had prepared the material. We were not able to do that at the meeting, but we subsequently found out that he had been drummed out of the Alberta institute.

**Mr. Attewell:** To what extent were there self-dealing or non-arm's-length transactions in Continental?

[Translation]

**M. Hammond:** En Ontario, je pense.

**Le président:** C'est une société ontarienne.

**M. Hammond:** Mais il n'y a rien d'inquiétant à son sujet. Je dois insister sur le fait que nous n'avons aucune inquiétude en ce qui a trait à la *United Financial*, si ce n'est des problèmes par rapport à la société de fiducie. La façon dont elle a traité ses problèmes, quand elle était encore propriétaire de la société de fiducie, nous a pleinement satisfait.

**Le président:** Quelqu'un de la compagnie vous a-t-il dit qu'elle allait être vendue à M. Wong et M. Johnson?

**M. Hammond:** J'ai eu l'occasion de discuter avec deux dirigeants de la *United Financial Management Limited* avant la vente. Je leur ai dit que j'allais tout faire pour tenter de dissuader M. Wong d'acheter cette compagnie. Je leur ai aussi signalé que nous allions dire à M. Wong que le multiple d'emprunt serait coupé.

**Le président:** Avez-vous eu la chance de rencontrer les avocats de M. Wong et de M. Johnson?

**M. Hammond:** Oui, vers la fin de la semaine précédant la vente qui a eu lieu, je crois, le mardi après Pâques. Je me souviens d'avoir rencontré les avocats de MM. Wong et Johnson le jeudi. C'était le jeudi soir, ils étaient deux.

**Le président:** Qui étaient-ils?

**M. Hammond:** Il s'agissait de M. Mah Toy de l'étude juridique de Bennett Jones de Calgary. Le contact d'Ottawa était M. Michael Kelen. Je les ai donc rencontrés le jeudi avant la conclusion de la vente. Ils m'ont demandé si j'allais recommander que le multiple d'emprunt soit coupé. J'ai répondu que oui et que j'allais recommander qu'il soit réduit à quinze fois.

**Le président:** Vous ont-ils dit que leurs clients avaient suffisamment de fonds à injecter dans la compagnie pour faire en sorte que la compagnie puisse fonctionner dans ces conditions?

**M. Hammond:** Non, ils ne m'ont rien dit de la sorte. Comme je l'ai déjà mentionné, nous avons rencontré M. Johnson et M. Wong au département. Leurs avocats les accompagnaient. Nous leur avons alors indiqué que nous allions réduire le multiple d'emprunt. Nous leur avons demandé de l'information à propos de leur situation financière. Ils nous ont alors présenté l'information que nous demandions au cours de cette rencontre. Nous avons trouvé que l'information n'était pas adéquate. Nous en avons demandé davantage et ce que nous avons découvert a eu l'air de nous inquiéter encore plus. Par exemple, nous avons fait une petite enquête sur le comptable qui avait préparé la documentation. Nous n'avions pu le faire au moment de la rencontre, mais nous avons par la suite découvert qu'il avait été expulsé de l'institut de l'Alberta.

**M. Attewell:** Quelle était l'importance des transactions intéressées et des transactions menées avec un lien de dépendance à la Continental?



## [Texte]

**Mr. Hammond:** We became concerned about some of the transactions soon after the people bought this company. For example, there was a purchase of a Mercedes Benz for approximately \$58,000. We thought this was completely inappropriate for a company of this size, which had been experiencing this sort of financial problem. We immediately demanded that the transaction be rearranged so that the expense would be by the company that owned the trust company, as opposed to the trust company. That transaction was unwound and the money was put back in the trust company.

We were also concerned about some of the living expenses that were being charged to the company by the new owners and their management team. I think you have to recognize that when somebody comes into a company, they bring in their own people and they want to do an examination; but we were concerned that the expenses were a bit excessive.

We also found out that unbeknownst to us, and even though we had an examiner in the premises full-time, Mr. Wong went out and committed the company to purchase a house which had a market value of about \$485,000. As a down payment for that house, a GIC of the company for \$50,000 was issued to the real estate agent and ultimately the owners of the house. We sought legal advice and tried to have it unwound. The advice we received was that it would be more expensive to unwind it than to proceed with the purchase. The house is subsequently being relisted for sale.

• 1030

We did get some independent assessments and are satisfied that the amount paid for the house was fair value. We should be able to sell it, or the company should be able to sell it for approximately the price that was paid for it. There are also some contracts with one of the owners of the company and some of its associates that cause us concern. They have some no-cut clauses—it is almost like a sports contract. There is a signing fee and some no-cut clauses. They are guaranteed for a period of time. So we are looking into the validity of those contracts.

**Mr. Attewell:** And what about the previous owners? The problem loans, I gather, are in the \$16 million area. What about self-dealing or non-arm's-length . . . ?

**Mr. Hammond:** No, we have no indication that there was any self-dealing. The company got into these bad mortgage loans because they were dealing with this chap. I think some of the employees of the company were subsequently dismissed, but there was no indication that the principals of United Financial Management Ltd. or Continental Trust Company were involved.

## [Traduction]

**M. Hammond:** Nous avons commencé à nous intéresser à certaines des transactions peu de temps après l'achat de la compagnie. Par exemple, nous avons relevé le cas d'un achat d'une Mercedes Benz pour environ \$58,000. Nous avons pensé qu'une telle chose était absolument incompatible avec la situation d'une compagnie de cette taille et qui se trouvait en plus en difficulté financière. Nous avons immédiatement exigé de redresser la transaction de manière que la dépense soit imputée à la société-mère et non à la société de fiducie. Les choses ont été rétablies et l'argent a été versé au compte de la société de fiducie.

Nous nous sommes aussi intéressés à un certain nombre de frais de séjour qui étaient imputés à la compagnie par les nouveaux propriétaires et leur équipe de gestionnaires. Il faut reconnaître que lorsqu'on acquiert une compagnie, on y introduit ses propres employés pour faire un examen de la situation. Nous trouvons cependant les dépenses un peu excessives.

Nous avons aussi découvert qu'à notre insu et malgré la présence continue de l'un de nos examinateurs sur place, M. Wong a engagé la compagnie à acheter une maison dont la valeur marchande était d'environ 485,000\$. Comme versement initial pour l'achat de la maison, on a émis à l'agent d'immeuble un certificat de placement garanti de 50,000\$ au nom de la compagnie, qui l'a par la suite remis aux propriétaires de la maison. Nous avons demandé un avis juridique en la matière et avons tenté de faire annuler la transaction. L'avis qu'on nous a donné était à l'effet qu'il reviendrait à plus cher de l'annuler que de conclure l'achat. On a par la suite remis la maison en vente.

Nous avons fait exécuter quelques évaluations indépendantes qui nous ont révélé que la somme versée pour l'achat de la maison était assez juste. Nous devrions pouvoir la vendre ou la compagnie pourrait probablement en tirer environ le même montant que celui qui a été déboursé. Il y a aussi un certain nombre de contrats conclus avec l'un des propriétaires de la compagnie et certains de ses associés qui nous inquiètent. Ils renferment des clauses de protection—un peu comme les contrats dans le domaine du sport. Il y a un droit de signature et un certain nombre de clauses de protection. Ils sont garantis pour un certain temps. Nous sommes donc en train d'examiner la validité de ces contrats.

**M. Attewell:** Et que se passe-t-il du côté des anciens propriétaires? Les prêts problèmes sont de l'ordre de 16 millions de dollars, je pense. Y avait-il eu des transactions intéressées ou des transactions menées avec un lien de dépendance . . . ?

**M. Hammond:** Non, rien n'indique qu'il se soit fait des transactions intéressées. La compagnie s'est retrouvée avec ses mauvaises créances hypothécaires parce qu'elle faisait affaire avec cet individu. Je crois que certains des employés de la compagnie ont par la suite été remerciés de leurs services, mais rien n'indique que les dirigeants de *United Financial Management Limited* ou de la compagnie de fiducie *Continental* ont été impliqués dans l'affaire.

[Text]

**Mr. Attewell:** I believe there is a typing mistake on page three . . .

**Mr. Hammond:** Yes.

**Mr. Attewell:** What is the correct number . . . ?

**Mr. Hammond:** I am sorry, I meant to draw that to the committee's attention. There is a typing mistake. It should be \$95.5 million. On the sixth line from the top, on page two, we talk about the total mortgage portfolio. The figure typed there is \$955 million and it should be \$95.5 million.

**Mr. Attewell:** Thank you.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Okay. Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** Thank you, Mr. Chairman. First of all, as a general comment, it has sure been a hell of a spring for you.

**Mr. Hammond:** We have been busy, yes.

**Mr. de Jong:** I see that. This was occurring while all sorts of other things were occurring, and I am amazed that you have not developed an ulcer. I see that you do not have too many grey hairs.

In a general vein, while this was occurring, and other things had been occurring as well as the proposals on the green paper, did you feel at all in the spirit of time that the resources you had were really being stretched to the limit, that you just had great difficulty keeping on top of it all?

**Mr. Hammond:** I think I indicated at the meetings we had in June that by and large I believed we had enough resources to identify the problems. I think we are doing a reasonable job of identifying the problems. Sure, you can always use a few more, but I am not suggesting that we need a whole lot more people to identify the problems. I think we have done a reasonable job in doing that.

When you have these failures you do have a lot of extra pressures; as you well know, a lot of people want information and you have to respond to depositors and policy-holders, to provide them with the reassurances they need—and politicians. As you can see, for example, the Minister had two hearings with the people from Continental Trust in the last month. There is a lot of material that has to be prepared for that, a lot of arrangements that have to be made, a lot of investigation work.

When we have these problems, I guess our resources are pressed. But hopefully we are not going to have these problems continually. I guess I cannot suggest that we need to gear up to deal with the sorts of events we have dealt with in the last three months, because I do not expect we will have that on a continual basis.

**Mr. de Jong:** The general impression that I get, as I listen to you run through the events that occurred with Continental Trust—you have just stated that you have sufficient manpower

[Translation]

**M. Attewell:** Je pense qu'il y a une faute de frappe à la page 3 . . .

**M. Hammond:** Oui.

**M. Attewell:** Quel est le chiffre exact?

**M. Hammond:** Je m'excuse. J'avais justement l'intention d'attirer l'attention du Comité là-dessus. A la page 2 du document, à l'endroit où il est question du total du portefeuille hypothécaire, le chiffre indiqué est 955 millions de dollars alors qu'il s'agit plutôt de 95,5 millions de dollars.

**M. Attewell:** Merci.

**M. Hammond:** Je vous en prie.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Merci, monsieur le président. Vous avez dû passer tout un printemps.

**M. Hammond:** Oui, en effet. Nous avons été très occupés.

**M. de Jong:** Je le constate. Tout cela se passait en même temps qu'une foule d'autres choses. Je suis surpris que vous n'ayez pas d'ulcères. Je vois tout de même que vous n'avez pas trop de cheveux blancs.

Pendant tout ce temps, et avec tout ce qui se passait relativement aux propositions du Livre vert, entre autres, avez-vous eu l'impression de devoir étirer les ressources dont vous disposiez à la limite et d'avoir beaucoup de difficultés à tout contrôler?

**M. Hammond:** Je crois avoir indiqué lors des réunions que nous avons eues en juin que dans l'ensemble, je pensais avoir disposé de suffisamment de ressources pour déterminer les problèmes. J'estime que nous faisons un bon travail sous ce rapport. Evidemment, un peu plus de ressources ne ferait pas de tort, mais cela ne signifie pas que nous ayons besoin de beaucoup plus de gens pour déceler les problèmes. Nous avons fait du bon travail sous cet aspect.

Quand il y a autant de faillites, la pression augmente. Plusieurs veulent des renseignements et il faut répondre aux déposants et aux assurés afin de calmer leurs inquiétudes—sans compter les politiciens. Comme vous pouvez le constater, par exemple, le ministre a tenu deux audiences avec les gens de la compagnie de fiducie Continentale le mois dernier. Cela implique la préparation de nombreux documents, beaucoup d'organisation et bien des activités d'enquêtes.

Dans des situations comme celles-là, nos ressources suffisent à peine. Mais nous n'allons pas toujours avoir à faire face à des situations de ce genre, espérons-le. Je ne crois pas pouvoir dire que nous devons être prêts à toujours faire face aux événements que nous avons vécus au cours des trois derniers mois parce que je ne crois pas que cela se produise de façon continue.

**M. de Jong:** L'impression générale qui se dégage de la façon dont vous parlez des événements qui se sont produits à la compagnie de fiducie Continentale laisse supposer que vous



*[Texte]*

to identify the problem. You identified the problem here almost right from the beginning.

• 1035

You were not happy with the principals who bought the company. You had every indication to believe that something could go amiss. You placed a person within the company, yet you were not able to really put it back into shape. It continued to slide in a direction that was not in the interests of the shareholders and the depositors or the Government of Canada. Is it not that you need here as well, after identifying the problem, some manpower and instruments so that you could go into a company like that and exercise a greater degree of control and direction?

**Mr. Hammond:** I think, Mr. Chairman, that perhaps we do need more authority to deal with situations of this type. I guess the first lesson we have learned is that there should be some procedure for reviewing new owners of financial institutions. You fuss about people who incorporate a company, then the next day they can sell it to somebody and you have no control. That is the first point.

The second point is that, as I indicated, we did take control of the company's assets on June 7, but the authority that we have under the existing legislation really does not give us authority to make business decisions on behalf of the company, it just gives us a veto over the use of the assets. It makes sure we can try to see the assets are used in the best interests of the depositors or the policy-holders. We do not have any authority to initiate business decisions. If they want to sell something we can say we do not think they should sell it and they cannot sell it, cannot deal with their assets in a certain way, but we do not have the authority to make business decisions. For example, some of these commitments may have been made during the period we were there. I guess in circumstances like this to be absolutely sure that you have control of the situation you really almost need to have the authority to be the management of the company.

**Mr. de Jong:** Would you recommend such authority, recognizing again that it is a very grey line? I am sure you do not want to get into the business of running companies.

**Mr. Hammond:** We are not anxious to get into that, and we do not pretend to have the expertise, but it may be necessary in certain circumstances.

I understand the committee met with the Quebec authorities yesterday. There is a provision in the Quebec legislation that gives the Inspector General of Banks, after approval of the Minister—I think it is actually a government decision, and a Cabinet decision as opposed to the decision of the Inspector General of Banks. If the government is satisfied that the board of directors of a financial institution are not acting in the best interests of the company and its depositors or policy-holders,

*[Traduction]*

aviez suffisamment de personnel pour déterminer le problème. Vous l'avez décelé presque dès le départ.

Vous ne faisiez pas confiance à ceux qui avaient acheté la compagnie. Vous aviez toute raison de croire que les choses allaient tourner au vinaigre. Vous avez installé quelqu'un dans les locaux de la compagnie et malgré cela, vous n'êtes pas arrivés à remettre les choses en ordre. La compagnie a continué de s'orienter dans une voie qui n'était pas dans les intérêts des actionnaires et des déposants ou du gouvernement du Canada. N'auriez-vous pas besoin, après avoir déterminé le problème, de personnel et d'instruments qui vous permettraient, après avoir pénétré dans une compagnie, d'y exercer plus de contrôle et de direction?

**M. Hammond:** Monsieur le président, je crois que c'est peut-être un peu plus de pouvoirs pour agir dans des situations de ce genre qu'il nous faut. La première leçon que nous avons retirée de l'expérience est qu'il devrait exister une procédure quelconque pour examiner la situation des nouveaux propriétaires d'institutions financières. On fait tout un chichi à propos des gens qui incorporent une compagnie, et le jour suivant, ils peuvent la vendre à quelqu'un d'autre et nous n'avons aucun contrôle.

Deuxièmement, comme je l'ai déjà indiqué, nous avons pris le contrôle des actifs de la compagnie le 7 juin, mais la loi actuelle ne nous donne pas le pouvoir de prendre des décisions de nature commerciale au nom de la compagnie, elle ne nous permet que d'imposer un veto sur l'utilisation des éléments d'actifs. Elle assure que nous pouvons tenter de faire en sorte qu'il soit utilisé au plus grand avantage des déposants et des assurés. Nous n'avons aucun pouvoir de prendre des décisions de nature commerciale. Si les dirigeants de la compagnie veulent vendre quelque chose, nous pouvons leur dire qu'ils ne devraient pas et qu'ils ne peuvent le faire, qu'ils ne peuvent disposer de leurs actifs, en quelque sorte, mais nous n'avons pas le pouvoir de prendre de décision commerciale. Par exemple, il peut arriver que certains des ces engagements aient été pris pendant que nous étions sur place. Dans de telles situations, pour être absolument certain d'avoir le contrôle, je crois qu'il faut presque avoir l'autorité de se substituer à la direction de la compagnie.

**M. de Jong:** Iriez-vous jusqu'à recommander un tel pouvoir, tenant compte malgré tout qu'il s'agit d'une zone plutôt grise? Je suis convaincu que vous n'avez pas l'intention de vous lancer dans la gestion de compagnies.

**M. Hammond:** Non, ce n'est pas plus notre intention qu'il faut et nous ne prétendons pas posséder toutes les connaissances voulues, mais dans certains cas, ce peut être nécessaire.

Je crois que le Comité a rencontré hier des représentants de la province de Québec. Il y a une disposition dans la loi québécoise qui donne à l'inspecteur général des banques, après l'approbation du ministre—je crois même que la décision revient en fait au gouvernement et au Cabinet plutôt qu'à l'inspecteur général des banques. Si le gouvernement constate que le conseil d'administration d'une institution financière ne protège pas bien les intérêts de la compagnie et de ses dépo-

[Text]

the Inspector General of Banks then has the authority to go in and take over the management of the company and relieve the managers and board of directors of their responsibility for a temporary basis until such time as the thing is straightened around or it is decided to wind the company up. I am not anxious for that sort of power, but it may be a necessity to deal with this sort of situation.

**Mr. de Jong:** I wonder, Mr. Chairman, if some time later this morning while Mr. Hammond is still before us we could hold an in camera meeting with him. I think it is in the interest of the committee to inquire of him if there are other situations, other companies in this particular situation. It is something I do not think the committee wants at this time to make public, but I think is of concern.

**The Chairman:** I think this may be possible. I am in the hands of the committee, but I think an in camera meeting without translation and recording might be possible between 12 p.m. and 1 p.m., in the noon hour in the usual fashion.

**Mr. Lanthier:** No objection.

**The Chairman:** No objection on that. Does anybody else have any comment on that matter? Mr. Hammond, have you any objection to that?

**Mr. de Jong:** I might say, Mr. Hammond, that the committee serves us lunch here. I have no more questions. Thank you, on that particular item.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

• 1040

**M. Lanthier:** Monsieur Hammond, vous parlez dans votre exposé de M. Wong et de M. Johnson. Dans chaque cas, vous terminez vos commentaires par la phrase suivante:

L'information qui nous a été fournie sur lui n'indique aucune expérience soit en qualité de propriétaire, soit au niveau de la gestion d'une institution financière supervisée.

Les deux personnes sont analysées et, les deux fois, vous arrivez à la même conclusion. Est-ce qu'on doit déduire de cela que vous allez éventuellement présenter une espèce de réglementation ou demander aux gestionnaires d'avoir de l'expérience? Vous semblez insister sur cette lacune. Est-ce que vous voyez une lacune chez les personnes ou dans la réglementation qui n'exige pas ces qualités?

**Mr. Hammond:** Mr. Chairman, I am not sure I would go so far as to say that everybody who wants to buy a trust company has to have had experience in financial institutions, because then you have a closed shop. But certainly if the new owners have not had any experience in operating financial institutions then I think we want to make sure they are going to have managers who would be capable of running a financial institution. I mentioned it in this exposé here, in the context that this was just another thing that caused us to be concerned. I think if people come to us and we are satisfied with their business reputation, even though it has not been in the financial services sector—we are satisfied they do have the financial resources necessary to operate a financial institution,

[Translation]

sants ou assurés, l'inspecteur général des banques peut prendre en main la gestion de la compagnie et relever les gestionnaires et le conseil d'administration de leurs reponsabilités pendant un certain temps jusqu'à ce que la situation soit rétablie ou qu'il soit décidé de liquider la compagnie. Je ne suis pas plus entiché qu'il faut de ce genre de pouvoir, mais il peut s'avérer nécessaire dans de telle situation.

**M. de Jong:** Monsieur le président, je me demande s'il ne serait pas possible de tenir une réunion à huis clos un peu plus tard ce matin avec M. Hammond pendant qu'il est encore avec nous. J'estime qu'il est dans l'intérêt du Comité de savoir de sa part s'il y a d'autres compagnies dans la même situation. Je ne pense pas que le Comité ait l'intention de rendre la chose publique, mais je crois qu'elle présente de l'intérêt.

**Le président:** Ce serait probablement possible. Je m'en remets au Comité. Je crois cependant que nous pourrions tenir une réunion à huis clos, sans traduction et sans enregistrement, de 12 heures à 13 heures, pendant l'heure du lunch comme à l'habitude.

**M. Lanthier:** Aucune objection.

**Le président:** Bon, ça va. Y a-t-il des commentaires? Monsieur Hammond avez-vous des objections?

**M. de Jong:** Je devrais vous dire, monsieur Hammond, que nous allons pouvoir déjeuner ici même. Je n'ai pas d'autres questions. Merci.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** Mr. Hammond, in your statement, you talk about Mr. Wong and Mr. Johnson. Each time, you close your remarks by the following sentence:

The information provided to us did not indicate that Mr. Wong has had any experience in the ownership or management of a supervised financial intermediary.

The two have been subjected to a review, and in both cases, you came up with the same conclusion. Does that mean that you are eventually going to ask for some regulation or ask that managers have some experience? You seem to be stressing this deficiency. Do you see anything wrong with the people of the regulations that do not require those qualifications?

**M. Hammond:** Monsieur le président, je ne suis pas certain que j'irais jusqu'à dire que tous ceux qui veulent acheter une société de fiducie doivent avoir de l'expérience dans le domaine des institutions financières parce que cela reviendrait à en faire une chasse gardée. Mais si les nouveaux propriétaires n'ont aucune expérience de l'exploitation d'une institution financière, j'estime qu'il faut s'assurer qu'ils vont s'entourer de gestionnaires qui pourront le faire. J'en ai déjà parlé dans l'exposé que j'ai fait, dans le sens que ce n'était qu'un autre aspect qui soulevait certaines inquiétudes. S'il se présente des personnes dont la réputation dans le domaine des affaires semble satisfaisante même s'ils ne l'ont pas acquise dans le secteur des services financiers—et si nous constatons que ces



**[Texte]**

to inject capital if it is necessary, and they are going to avail themselves of a good management team—then I would not go so far as to say we think the owners should have been involved in the financial services sector.

**M. Lanthier:** Très bien. Naturellement, cette surveillance de compagnies de financement vous donne sans doute toutes sortes de renseignements, et même des renseignements sur des compagnies qui ne vous concernent pas, par exemple des compagnies à charte provinciale. Êtes-vous en contact avec les organisations provinciales, par exemple au Québec ou en Ontario? Est-ce qu'il y a un échange entre votre organisme et les organismes provinciaux, de façon à ce que les institutions provinciales semblables à la vôtre puissent profiter des renseignements que vous pouvez obtenir accidentellement?

**Mr. Hammond:** Yes, Mr. Chairman, we have certainly been working very hard in the last couple of years in improving our contacts with the provincial authorities. For example, we participate in a number of organizations: there is one for the Superintendents of Insurance; there is one for the people who supervise trust companies; one for people who are involved in supervising credit union centrals. There are annual meetings of these organizations. So we do participate with our colleagues in the provinces in those meetings.

In addition, we have worked very hard at trying to improve the contacts with the provincial authorities. For example, the federal companies, the insurance companies and the trust and loan companies, even though they are federally incorporated, must be licensed in each province in which they do business. We now have an agreement with the provinces that we provide them with a monthly report on any federal companies which are causing us any concern or any federal companies which may have some sort of special condition in their certificate or their licence, or may not have a licence renewed for a full year. We send them a monthly report on those. So there is a good flow of information back and forth, and we are trying to improve it.

**Mr. Lanthier:** Now, this is a general rule, is it?

C'est la règle générale. Comment sont vos relations avec le Québec en particulier?

**Mr. Hammond:** Relations with Quebec are very good. In fact, Quebec is one of the provinces that are most anxious to have the information about the federal companies. I understand Mr. Monfette was here yesterday. I have a very good relationship with Mr. Monfette. We certainly provide them with a lot of information and we find that they are co-operative with us as well.

**[Traduction]**

personnes ont les ressources financières nécessaires pour exploiter une institution financière, pour injecter du capital, s'il le faut, et qu'elles nous disent qu'elles vont se doter d'une bonne équipe de gestion—je n'irais pas alors jusqu'à dire que nous pensons que les propriétaires devraient avoir travaillé dans le secteur des services financiers.

**Mr. Lanthier:** Very well. Obviously this monitoring of financial institutions gives you all sorts of information and even information on companies not under your jurisdiction, for instance virgule companies with a provincial charter. Are you in contact with the provincial organizations, for instance, those from Quebec or from Ontario? Is there any exchange between your agency and the provincial organizations, so that the provincial institutions similar to yours could benefit from the information you may accidentally gather?

**M. Hammond:** Oui, monsieur le président, nous avons travaillé très fort, au cours des deux dernières années, à l'amélioration de nos contacts avec les autorités provinciales. Par exemple, nous sommes actifs dans bon nombre d'organisations: l'une d'elles regroupe les surintendants des assurances; une autre réunit les personnes qui s'occupent de la surveillance des sociétés de fiducie; une autre encore réunit des personnes qui s'intéressent à la surveillance des coopératives d'épargne et de crédit. Ces associations tiennent des réunions annuelles. Nous participons donc, avec nos collègues des provinces, à ces réunions.

Toujours sous le rapport de l'amélioration des contacts avec les autorités provinciales, laissez-moi vous donner un autre exemple. Les compagnies fédérales, compagnies d'assurance et compagnies de fiducie et de prêts, même si elles détiennent une charte fédérale, doivent obtenir un permis dans chaque province où elles opèrent. Nous avons conclu un accord avec les provinces qui veut que nous leur fournissions un rapport mensuel sur toutes les compagnies fédérales qui soulèvent des inquiétudes, dont le certificat ou le permis comportent certaines conditions spéciales ou dont le permis a pu ne pas être renouvelé pendant toute une année. Nous leur faisons parvenir un rapport mensuel sur ces compagnies. On peut donc affirmer qu'il y a un bon échange d'information, et nous tentons de l'améliorer encore davantage.

**M. Lanthier:** Il s'agit plutôt d'une règle générale, n'est-ce pas?

This is the general rule. How are your relations with Quebec, for instance?

**M. Hammond:** Les relations avec le Québec sont très bonnes. En fait, le Québec est l'une des provinces qui tient le plus à obtenir de l'information à propos des compagnies fédérales. M. Monfette était ici hier, si je ne m'abuse. Mes relations sont très bonnes avec M. Monfette. Nous leur fournissons beaucoup d'informations et nous en recevons aussi beaucoup de leur part.

• 1045

**M. Lanthier:** Très bien. Merci.

**The Chairman:** Mrs. Martin.

**Mr. Lanthier:** Very well, thank you.

**Le président:** Madame Martin.

[Text]

**Mrs. Martin:** Mr. Hammond, according to the notes you did not start to take any action until you were notified about the transfer of assets; yet there are difficulties which date back to 1983, when senior management advised that there were some problems. What action had you taken or what jurisdiction do you have from that identification of problems within the company until the date of sale?

**Mr. Hammond:** We had been monitoring the company very closely during that period. When the problem loans were discovered we were in very close contact with the company. We had our examiner in and out of there on a regular basis. As my note indicates, the owners did take action to establish reserves for those mortgages that we thought were reasonable. They did increase the capital of the company by close to \$4 million. The other thing they did was to begin to wind down the deposits, and there has been a significant decrease in the deposits since this problem arose. Therefore, we did take some action.

In addition, we decided this year, after realizing that some losses were continuing to occur... We had written to the company even before we knew it was going to be sold, saying we were going to be recommending that the companies... We had not really felt pressed to do this because the company had been winding down its deposits; it had not been growing and of course that provided us with comfort as well. However, just as a precaution we had decided at the end of 1984 that we should cut this company's borrowing ratio because of its problems, and we had written to the company to indicate that we were going to be recommending a cut in its borrowing ratio.

**Mrs. Martin:** The borrowing ratio cut was then a move out just because of the transfer of assets for the sale of the company; it was prior to that.

**Mr. Hammond:** It was, although we had not anticipated decreasing it by 15 times.

**Mrs. Martin:** Is there anything lacking in your powers that you would like to... Is there any other further power you would have liked to have had at that time so you could have done something other than just monitor the company?

**Mr. Hammond:** I am reasonably satisfied with the way the owners of this company operated it until it was sold; they co-operated with us, so I had no particular problems there. In my previous meetings I have indicated that I think we need more power to deal with situations where we believe reserves may be necessary for real estate that is held or for mortgages in arrears. We described it at some of our previous meetings; we now have the authority to get an appraisal and we can substitute the appraised value in our report, which goes to the Minister on the company's financial position and is tabled in Parliament, but that does not do a lot of good. I think we need some authority. We have to give the company a chance to make representations about the values it thinks are appropriate; but at some point in time I think if we go out and get independent appraisals by qualified appraisers we need to have the authority to say that this is it, and for purposes of deter-

[Translation]

**Mme Martin:** Monsieur Hammond, d'après les notes dont je dispose, vous n'avez pris aucune mesure avant d'avoir été averti du transfert d'éléments d'actifs alors qu'il y a des difficultés qui remontent jusqu'en 1983, date à laquelle la haute direction a fait savoir qu'il y avait certains problèmes. Quelle mesure aviez-vous prise ou quel pouvoir avez-vous à partir du moment où les problèmes au sein d'une compagnie sont signalés jusqu'à la date de vente?

**M. Hammond:** Nous surveillions la compagnie de très près pendant cette période. Quand on a découvert les prêts-problèmes, nous étions en contact très étroit avec la compagnie. Notre examinateur s'y rendait régulièrement. Selon mes notes, les propriétaires avaient pris des mesures pour établir des réserves que nous jugeons raisonnables en fonction de ces hypothèques. Elles ont accru le capital de la compagnie de près de 4 millions de dollars. Ils ont aussi commencé à mettre un frein aux dépôts, et la diminution a été très importante depuis l'éclatement du problème. C'est donc dire que nous avons pris certaines mesures.

En outre, nous avons décidé cette année, après avoir constaté qu'il y avait encore certaines pertes... nous avons écrit à la compagnie avant même d'apprendre qu'elle allait être vendue. Nous l'informions que nous allions recommander que les compagnies... nous ne voyions pas vraiment d'urgence à faire cela parce que la compagnie avait commencé à mettre un frein à ses dépôts. Elle n'avait pris aucune expansion, et bien entendu, cela nous rassurait. Toutefois, par mesure de prudence, nous avons décidé, à la fin de 1984, de réduire le multiple d'emprunts de cette compagnie en raison de ses problèmes, et nous lui avons écrit pour lui faire part de la recommandation que nous avions l'intention de faire.

**Mme Martin:** La réduction du multiple d'emprunts n'était pas seulement motivée par le transfert d'éléments d'actifs pour la vente de la compagnie; c'était avant cela.

**M. Hammond:** En effet, bien que nous n'avions pas prévu de le réduire de 15 fois.

**Mme Martin:** Auriez-vous alors aimé posséder d'autres pouvoirs qui vous auraient permis d'aller plus loin que de simplement surveiller la compagnie?

**M. Hammond:** Je suis raisonnablement satisfait de la façon dont les propriétaires de cette compagnie l'ont exploitée jusqu'à sa vente. Ils ont collaboré avec nous et je n'ai éprouvé aucune difficulté particulière. Lors de mes réunions antérieures, j'ai indiqué que nous avions besoin de plus de pouvoirs dans des situations où il nous semble qu'il doit y avoir des réserves en fonction d'un portefeuille de biens immobiliers ou de prêts hypothécaires en souffrance. Nous avons parlé de tout cela à certaines de nos réunions précédentes. Nous pouvons maintenant obtenir une évaluation et remplacer la valeur estimée dans notre rapport sur la situation financière de la compagnie, que nous remettons au ministre et qui est déposé au Parlement, mais cela ne nous avance pas beaucoup. Je crois que nous avons besoin de certains pouvoirs. Nous devons donner à la compagnie la possibilité de se faire entendre à propos des valeurs qu'elle croit les plus appropriées. Je crois que nous devons avoir l'autorité de statuer sur le cas, après



[Texte]

mining their borrowing base they have to set up a reserve of so much.

**Mrs. Martin:** Thank you, Mr. Hammond.

**The Chairman:** Mr. Dorin.

**Mr. Dorin:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to come back to just a couple of things. First, you mentioned contracts that were set up by this company with—you likened them to sports contracts. Can those contracts not be voided by the company?

**Mr. Hammond:** Certainly if the winding-up order is granted one of the first things the liquidator will try to do is to void these contracts—and based on the legal advice we have we think there is a good chance that those contracts are invalid.

**Mr. Dorin:** I would think so, if they are simply to draw funds from the company or are for essentially fraudulent—or not for services that have been provided.

The other thing I would just like to ask is regarding the transfer of ownership. It seems you were reasonably satisfied, despite the fact that the institution was having some difficulties. In financial systems such as we have, from time to time that is going to happen. It is just inevitable that there are going to be a few problems. So you were reasonably satisfied up until the sale.

• 1050

The \$10 million figure—was that a reasonable figure? Why would somebody have paid \$10 million to acquire this asset? I guess the reason I am asking that is since you were reasonably satisfied with the old owners . . . presumably the alternatives to selling for them were few. They might have got to a point where they could not inject any more capital and they would have to sell or, if you like, walk away from it and leave the institution with you. Obviously if they could get \$10 million they were going to go that route. I would like to know if you have any comments on that price tag.

**Mr. Hammond:** I am not an expert in valuing trust companies from the point of view of value. I guess I can say, though, that I was surprised at the price.

**Mr. Dorin:** Since the old owners were reasonably cooperative, presumably if they could have found a more respected, let us say, purchaser, such as another financial institution, that would take over the assets or take over the company, they would have been willing to do that. Do you know if they were trying to sell it for some time? Had they made other approaches?

**Mr. Hammond:** I understand, yes, they had been trying to sell it for a number of months. It was one of the large brokerage firms that was looking for prospective purchasers. But I also understand that this was the most attractive offer.

[Traduction]

avoir obtenu des évaluations indépendantes par des évaluateurs qualifiés, et de dire à la compagnie que pour déterminer son multiple d'emprunt, elle doit constituer une réserve de tant.

**Mme Martin:** Merci, monsieur Hammond.

**Le président:** Monsieur Dorin.

**M. Dorin:** Merci, monsieur le président. Si vous me permettez, j'aimerais revenir sur une ou deux questions. Vous avez parlé de contrats qui avaient été passés par cette compagnie avec—vous les avez comparés à des contrats dans le domaine du sport. La compagnie ne peut-elle pas annuler ces contrats?

**M. Hammond:** Si l'ordonnance de liquidation est accordée, c'est sûrement l'une des premières choses que le liquidateur voudra faire. Selon l'avis juridique que nous avons obtenu, il est à peu près certain que ces contrats sont nuls.

**M. Dorin:** C'est aussi mon avis. S'il ne s'agit que de contrats passés dans le but d'extraire des fonds de la compagnie ou s'il s'agit de fraude—ou que ce n'est pas pour des services qui ont déjà été fournis.

Mon autre question concerne le transfert de propriété. Vous avez semblé raisonnablement satisfait malgré le fait que l'institution éprouvait certaines difficultés. Avec des systèmes financiers comme ceux que nous avons, il est normal que cela se produise de temps à autre. On ne peut éviter qu'il y ait quelques problèmes. Vous avez donc été plutôt satisfait des résultats jusqu'au moment de la vente.

Le chiffre de 10 millions de dollars vous a-t-il semblé raisonnable? Pourquoi aurait-on accepté de payer une telle somme pour acquérir cette compagnie? Je vous pose cette question parce que vu que vous étiez plutôt satisfait de ce que vous avez appris à propos des anciens propriétaires . . . je suppose que les options qu'ils avaient par rapport à la vente étaient plutôt limitées. Il se peut qu'ils soient arrivés à un point où ils ne pouvaient plus injecter de capital et devaient se résoudre à vendre ou, si vous préférez, à tout mettre entre vos mains. Bien entendu, s'ils pourraient obtenir 10 millions de dollars, ils n'étaient pas pour refuser. J'aimerais avoir vos commentaires sur le prix qui aurait été payé.

**M. Hammond:** Je ne suis pas expert en appréciation de compagnie de fiducie du point de vue de leur valeur. Je peux cependant dire que le prix de vente m'a étonné.

**M. Dorin:** Compte tenu que les anciens propriétaires avaient un esprit plutôt coopératif, je suppose que s'ils avaient pu trouver un acheteur plus respecté, comme une autre institution financière, qui aurait pu se porter acquéreur des actifs ou de la compagnie, ils auraient opté pour cette solution. Savez-vous s'ils essayaient de vendre la compagnie depuis longtemps? Avaient-ils fait d'autres contacts?

**M. Hammond:** Oui. Ils essayaient de la vendre depuis déjà plusieurs mois. Ils avaient confié le soin de trouver des acheteurs possibles à l'une des plus grosses firmes de courtage. Mais je crois aussi que c'était là une des meilleures offres qu'ils avaient reçues.

[Text]

**Mr. Dorin:** Presumably if you had had the power to refuse the sale . . . I am asking what alternatives they would have had. Maybe they were no longer in a position to continue to operate the company with outside resources, or had no outside resources to contribute.

**Mr. Hammond:** I am not so sure about that; but I am aware that some other people did express interest at a lower price. I am not sure what the price was.

**The Chairman:** Just two quick questions to wind it up. First of all this question of a curator, as provided in the Quebec legislation: if you had the ability to be a curator, would you have gone in as a curator some time early in June, instead of just going after assets, and could you have run this corporation with your staff?

**Mr. Hammond:** I think we would have gone in even earlier than June, based on some of the things we were seeing in the company.

**The Chairman:** In other words, when they purported to sell the company you would have just stepped right in.

**Mr. Hammond:** In hindsight, yes. To be fair, I am not sure we would have done it immediately the day they took over; but pretty soon after, based on what we saw going on.

**The Chairman:** In that case you could presumably have allowed them to operate with the 20:1 or 23:1 ratio they had.

**Mr. Hammond:** As I indicated, they had a 23:1 ratio; but I think it was time that ratio came down.

**The Chairman:** Yes. But you would have been able to continue with the higher ratio if you were the curator running it, because after all, it was your ratio that would enable you to run it.

**Mr. Hammond:** Maybe that is one way of looking at it, yes.

**The Chairman:** When you reduced the ratio dramatically, there was only one conceivable way they could stay within your limits, and that was to inject very significant amounts of capital.

**Mr. Hammond:** Yes, to comply with the ratio they needed roughly \$2.4 million of additional capital. They represented to the Minister that they were going to improve the capital position of the company by a sale of assets on which they would make a profit that would account for \$1.4 million, and that the other \$1 million would come in in cash. Neither of those events happened.

**The Chairman:** Have you done appraisals on their assets at this point?

**Mr. Hammond:** We have not done our own independent appraisals of these assets. We have been generally satisfied with the appraisals the company has had on file since the problems have arisen. We have not felt it necessary to go out and get independent appraisals, except to the extent that we had Laventhol & Horwath come in and do an asset review. They did not have time to get their own independent apprais-

[Translation]

**M. Dorin:** Je suppose que si vous aviez eu le pouvoir de vous opposer à la vente . . . Je me demande quelles autres possibilités ils leur auraient restées. Peut-être n'était-il plus en position de continuer à exploiter la compagnie à l'aide de ressource provenant de l'extérieur ou que personne ne voulait participer.

**M. Hammond:** Je ne suis pas trop sûr de cela. Je sais que certaines autres personnes avaient manifesté leur intérêt à un prix plus bas. Je ne sais trop ce qu'il était.

**Le président:** Deux petites questions rapides pour conclure. Si vous aviez eu le pouvoir d'un curateur, comme il est prévu dans la législation du Québec, seriez-vous intervenu au début de juin au lieu de vous limiter aux actifs, et auriez-vous pu administrer cette société avec le personnel dont vous disposez?

**M. Hammond:** Nous serions même intervenus avant le mois de juin étant donné les problèmes que nous percevions dans la compagnie.

**Le président:** Autrement dit, dès l'annonce de la vente de la compagnie, vous seriez intervenus.

**M. Hammond:** Après coup, oui. Pour être juste, je ne crois pas que nous l'aurions fait le jour même de la prise de possession, mais quand même assez tôt compte tenu de ce que nous savions.

**Le président:** Dans ce cas, vous auriez probablement pu leur permettre de fonctionner avec le multiple de 20:1 ou 23:1 qu'ils avaient déjà.

**M. Hammond:** Comme je l'ai déjà dit, le multiple était de 23:1, mais je crois qu'il était temps qu'il soit réduit.

**Le président:** Oui. Mais vous auriez pu continuer à fonctionner avec le multiple plus élevé si vous aviez été le curateur qui l'exploitait, parce qu'après tout, c'était le multiple qui vous aurait permis de le faire.

**M. Hammond:** C'est fort possible, oui.

**Le président:** Quand vous avez abaissé le multiple d'emprunt de façon radicale, la seule façon dont ils pouvaient respecter les limites que vous aviez posées était d'injecter des sommes très importantes.

**M. Hammond:** Oui, pour s'en tenir au multiple que nous avions décrété, ils leur fallait environ 2,4 millions de dollars de capital additionnel. Ils ont dit au ministre qu'ils allaient améliorer la position du capital de la compagnie en vendant certains éléments d'actif sur lesquels ils feraient un bénéfice qui vaudrait pour 1,4 million de dollars de la somme requise et qu'ils injecteraient l'autre million de dollars en argent comptant. Rien de cela n'est arrivé.

**Le président:** Avez-vous fait des évaluations de leurs actifs à ce moment?

**M. Hammond:** Non, nous n'avons pas fait d'évaluation indépendante. Dans l'ensemble, nous étions satisfait des évaluations que possédait la compagnie dans ses dossiers depuis le début des difficultés. Nous n'avons pas cru nécessaire de faire exécuter des évaluations indépendantes, sauf dans le cas des éléments d'actif que nous avons demandés à Laventhol and Horwath de vérifier. Les vérificateurs n'ont pas eu le



[Texte]

als. They were generally satisfied with the values except that they believed there should be an increase in the reserve for mortgages in arrears of \$1.4 million.

• 1055

**The Chairman:** When you take over, you are going to have to pay out the existing depositors through the Canada Deposit Insurance Corporation. Have you sufficient assets here to cover, or are we going to have another Canada Deposit Insurance Corporation loss?

**Mr. Hammond:** One can never be sure until one actually liquidates the assets, but the company statement, even after the additional reserve that has been set up on the recommendation of Lavenhol and Horwath, shows that it still has approximately \$3.2 million of equity.

**The Chairman:** You may have the equity, but can you liquidate the assets?

**Mr. Hammond:** That is the problem, when you actually liquidate the assets. Several parties have looked at these assets and set up reserves, so we think we are pretty well reserved, but you can never be sure until you actually do it. There is some possibility, and we cannot prejudge the court as to whether or not they are going to give the winding-up order. But if a winding-up order is issued, there might be some possibility that the liquidator might be able to make some arrangement with another company to take over the liabilities in exchange for the assets. Certainly I would like to have the liquidator explore that possibility.

I might also say, Mr. Chairman, that the company is suggesting it might be sold to somebody who would be acceptable to the Minister and who would inject additional capital, but we have no concrete evidence that this is going to happen. There have been representations that it will happen, but we have nothing to indicate that it is going to happen.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** Mr. Chairman, I have a few follow-up questions. Mr. Wong and Mr. Johnson, as principal owners, I would imagine, of 316475 Alberta Ltd., paid \$10 million for this company. Are they going to lose? What is their personal situation? Are they going to lose the \$10 million? Do they come out short or are they going to come out ahead?

**Mr. Hammond:** If the company is indeed liquidated, if the winding-up order is granted, the statement now shows only \$3.2 million of equity and it is going to cost something to liquidate the company, so my best assessment is that they would not receive anything. There probably would be nothing left if indeed we go the liquidation route.

**Mr. de Jong:** So these two gentlemen, after all their involvements and actions as of the date they bought this company, could very well stand to lose \$10 million.

[Traduction]

temps d'obtenir leurs propres évaluations indépendantes. Dans l'ensemble, ils se sont dits satisfaits des valeurs et ont exprimé l'opinion que la réserve en fonction des prêts hypothécaires en souffrance devrait être augmentée de 1,4 million de dollars.

**Le président:** Quand vous prendrez possession, vous allez devoir rembourser les déposants actuels par l'entremise de la Société d'assurance-dépôt du Canada. Y a-t-il suffisamment d'actifs dans la compagnie pour tout régler ou va-t-il encore falloir puiser dans les fonds de la Société d'assurance-dépôt du Canada?

**M. Hammond:** On ne peut jamais être certain avant d'avoir liquidé les éléments d'actifs, mais le bilan de la compagnie, même après la ponction effectuée en fonction de réserve additionnelle recommandée par *Lavenhol and Horwath*, indique encore une situation nette d'environ 3,2 millions de dollars.

**Le président:** Il peut encore rester des fonds, mais pouvez-vous liquider les éléments d'actifs?

**M. Hammond:** C'est là que le bât blesse, quand vient le temps de vraiment liquider les actifs. Plusieurs groupes les ont examinés et se sont constitués des réserves. Nous sommes donc en assez bonne position, mais on ne peut jamais savoir avant le moment de la liquidation. Il y a de bonnes possibilités, mais nous ne pouvons savoir à l'avance si le tribunal décidera d'émettre une ordonnance de liquidation ou pas. Si c'est le cas, le liquidateur pourra peut-être arriver à une entente avec une autre compagnie pour qu'elle prenne les éléments du passif en échange des actifs. J'aimerais bien que le liquidateur examine cette possibilité.

Monsieur le président, la compagnie suggère aussi qu'elle pourrait être vendue à une entité qui serait acceptable pour le ministre et qui injecterait le capital additionnel. Nous n'avons cependant eu aucune indication que c'était ce qui allait se produire. Il y a eu certaines rumeurs à cet effet, mais rien n'indique que ce sera le cas.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Monsieur le président, j'ai quelques questions additionnelles. M. Wong et M. Johnson, en qualité de principaux actionnaires, je suppose, de 316475 Alberta Ltd., ont payé 10 millions de dollars pour obtenir cette compagnie. Vont-ils perdre de l'argent? Quelle est leur situation personnelle? Vont-ils perdre leurs 10 millions de dollars? Perdront-ils ou gagneront-ils?

**M. Hammond:** Si l'ordonnance de liquidation est accordée et que la compagnie est bel et bien liquidée, le bilan n'indique à l'heure actuelle qu'une situation nette de 3,2 millions de dollars, sans compter qu'il y aura des frais pour liquider la compagnie. J'ai donc l'impression qu'ils ne recevraient en rien. S'il y avait liquidation, il ne resterait probablement aucune valeur.

**M. de Jong:** Donc, ces deux messieurs, après tout ce qu'ils ont fait depuis l'achat de cette compagnie, pourraient effectivement perdre 10 millions de dollars.

[Text]

**Mr. Hammond:** It is possible if the winding-up order is granted.

**Mr. de Jong:** Maybe this example might be a deterrent as well for similar characters.

**The Chairman:** Are there any other questions? We go on then, Mr. Hammond, to the insurance company. You have had problems since you were last with us with the Northumberland General Insurance Company. Could you go over the detail of that company for us?

**Mr. Hammond:** I might just indicate, Mr. Chairman, that since we have prepared this summary for the committee there has been another development in the sense that last night the Minister decided to request the Attorney General to apply for a winding-up order for this company. We do not yet have a court date, but a request has been made to the Attorney General to apply for a winding-up order.

Northumberland General Insurance Company is a property and casualty insurance company that was first incorporated and registered in 1960, and it was acquired by its present owners in 1974. It is part of the Ivanhoe insurance group. The company has specialized mainly in commercial business. It has some personal lines business, but it has specialized mainly in commercial business. I have listed here the source of difficulties.

• 1100

The first is inadequate rate on policies issued, especially to large commercial and industrial policy-holders, and subsequent high loss ratios. The company has had very poor experience on some of its business. It has specialized in large commercial risks; as has been reported in the press, generally the results in this area have been poor. The results for the first quarter in 1985 for the property and casualty industry are not good at all, and this company has had some very significant losses, as we will see when we come down a little further.

We attribute general business conditions . . . This is the stiff competition in the P and C field and the fact that there has been keen competition for rates and the rates do not appear to have been adequate to handle the claims for this type of business.

The company's accounting and record-keeping systems were inadequate, as we will explain later on. Their U.S. operation got out of control. They did not have proper control of their U.S. branch. Just to give you an indication of the increase in volume, in 1983 they wrote \$86 million of premiums; in 1984 they wrote \$192 million of premiums, of which \$131 million was written in the United States. I will talk a little more about that later, but they definitely did not have proper accounting and record-keeping systems.

They have run into some large claims on their insurance programs. They were involved in insuring satellites, for example, that have been launched. They were involved in

[Translation]

**M. Hammond:** C'est possible si l'ordonnance de liquidation est accordée.

**M. de Jong:** Cela servira peut-être d'exemple à d'autres individus du même acabit.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Nous passons donc maintenant, monsieur Hammond, à la compagnie d'assurances. Vous avez eu des problèmes depuis la dernière fois avec la Northumberland, compagnie générale d'assurances. Pourriez-vous nous en dire plus long au sujet de cette compagnie?

**M. Hammond:** Avant cela, monsieur le président, j'aimerais signaler que depuis la rédaction de ce résumé à l'intention du Comité, il y a eu un autre développement dans l'affaire à l'effet qu'hier soir le ministre a décidé de demander au procureur général de loger une demande d'ordonnance de liquidation à l'endroit de cette compagnie. Nous n'avons pas encore de date précise, mais la demande a été adressée au procureur général.

Northumberland, compagnie générale d'assurances est une compagnie d'assurances générales qui a été incorporée et enregistrée en 1960. Elle a été acquise par ses propriétaires actuels en 1974. Elle fait partie de la Société *Ivanhoe Insurance Group*. La compagnie s'est surtout spécialisée dans le domaine commercial. Elle fait un peu d'assurance individuelle, mais ses principales activités sont de nature commerciale. J'ai fait la liste des facteurs qui ont causé des problèmes à la compagnie.

Le premier est un taux inadéquat sur les polices émises, en particulier auprès des gros détenteurs de polices commerciales et industrielles, avec les ratios de pertes élevées que cela entraîne. La compagnie a enregistré des résultats très faibles avec certaines de ses affaires. Elle s'est spécialisée dans les gros risques commerciaux, comme l'a dit la presse, et, en général, les résultats sont maigres dans ce secteur. Pour le premier trimestre de 1985, les résultats enregistrés dans le secteur commercial et des risques divers ne sont pas bons du tout. Cette entreprise a connu des pertes très importantes, comme nous le verrons un peu plus loin.

Nous attribuons les mauvaises conditions des affaires . . . C'est la forte concurrence dans le domaine des P et C, ainsi que le fait que cette concurrence s'est faite sur les taux, alors qu'il ne semble pas qu'ils aient été bien adaptés pour faire face aux réclamations de ce genre d'affaires.

Les systèmes comptables et de tenue de livres de la compagnie étaient inadéquats, comme nous le verrons plus tard. Ils avaient perdu le contrôle sur leurs activités aux États-Unis et n'exerçaient pas les bons contrôles sur leur filiale américaine. Pour que vous ayez une idée de l'augmentation de volume, sachez qu'ils ont versé 86 millions de dollars en primes en 1983 et 192 millions en 1984, dont 131 aux États-Unis. J'y reviendrai mais il est évident qu'ils ne disposaient pas de systèmes comptables et de tenue de livres adaptés à leurs besoins.

Leurs programmes d'assurances les ont amenés à faire face à des réclamations importantes. Ils participaient ainsi à l'assurance de satellites qui avaient été lancés. Ils étaient



*[Texte]*

PEMEX. That was the Mexican oil refinery that blew up. They were involved in the large claim in Syncrude in Alberta. They were also involved in a large claim on Sable Island. They did a lot of natural resources business through their United States branch.

The next item is disputes with arm's-length reinsurers. They have gotten into a number of disputes with some of their reinsurers that have been costly to them. I will give you an example. There is a large claim on a commercial product liability case that was heavily reinsured. The company's exposure was minimal, but the reinsurance treaty indicated that the reinsurer was supposed to be notified of any such claim and should be given a chance to participate in the litigation relating to the claim. Unfortunately, the litigation went against the manufacturer and against the insurance company. The insurance company had not bothered to involve the reinsurers, and now the reinsurers are saying they do not have to pay because the insurance company did not involve them in the litigation process. There are a number of things like that, which I think are indicative of the management of the company.

We indicated rapid expansion in the U.S. via its U.S. branch in an uncontrolled manner. They had reinsurance with an affiliated Bermuda corporation. We have been very concerned about this. Most of this business is business that was done in the United States and was reinsured with their Bermuda corporation, and we have been insisting that they provide security to offset the reserves that have been ceded to this company. Based on the financial statements we have, they were covered except to the extent of \$1 million. But one of the problems is whether or not the reserves maintained by this Bermuda company are adequate. So there is still an unknown there.

The other thing that is a problem and something that I think needs to be changed is the flow of premiums through the parent management company to the insurance company. The parent company acts as an insurance agent, goes out and gets the business. The premiums are paid by the insured to the management company; the management company then pays the money to the insurance company. But if at any point in time there is a receivable owing from the management company to the insurance company, we do not have access to the books and records of that management company, and . . .

**The Chairman:** Is the management company a licensed insurance broker?

**Mr. Hammond:** Is it a licensed reinsurance broker?

**The Chairman:** Insurance broker.

**Mr. Hammond:** In Ontario, yes, it is.

**The Chairman:** Has not the Ontario regulator access there?

• 1105

**Mr. Hammond:** It is now under RIBO. It is a self-regulated thing.

*[Traduction]*

impliqués dans PEMEX, la raffinerie de pétrole mexicaine qui a sauté. Ils étaient impliqués dans les grosses réclamations de Syncrude en Alberta. On peut encore citer l'Île de Sable . . . Ils faisaient beaucoup d'affaires dans le secteur des ressources naturelles grâce à leur filiale américaine.

L'élément suivant a été leurs différends avec des réassureurs avec lien de dépendance. Ils en ont eu beaucoup avec leurs réassureurs qui leur ont coûté beaucoup d'argent. Voici un exemple. Il y a un cas de réclamation importante sur un produit commercial lourdement assuré. La part d'assurance de la compagnie était minime, mais l'entente de réassurance prévoyait que le réassureur devait être informé de toute réclamation et qu'il devait avoir la possibilité de participer à la négociation du règlement de la réclamation. Malheureusement, ce sont le fabricant et la compagnie d'assurance qui ont perdu la bataille. La compagnie d'assurance n'a pas pris la peine d'informer les réassureurs. Ceux-ci prétendent maintenant qu'ils n'ont pas à payer, n'ayant pas participé au processus de règlement. Et il y a quantité de choses comme ça qui, je crois, donnent une idée de la gestion de la compagnie.

Nous avons parlé de la croissance rapide et incontrôlée aux États-Unis par l'entremise de la filiale américaine. Ils avaient des contrats de réassurance avec une entreprise affiliée des Bermudes. Cela nous a beaucoup inquiété. Il s'agissait surtout d'affaires aux États-Unis qui étaient réassurées par l'entreprise bermudienne. Nous avons insisté pour qu'ils fournissent des garanties compensant les réserves cédées à cette entreprise. D'après les états financiers que nous avons, ils étaient couverts, sauf pour un montant d'un million. Là, le problème est de savoir si les réserves conservées par cette entreprise bermudienne sont ou non adéquates. Il y a donc encore une inconnue.

L'autre élément qui est un problème et qu'il faut corriger, je crois, est le flot de primes passant par la compagnie de gestion parente pour aboutir à une compagnie d'assurance. La compagnie affiliée agit comme une compagnie d'assurance, allant sur le marché et ramassant des affaires. L'assuré paie les primes à cette compagnie de gestion; celle-ci paie alors la compagnie d'assurance. Si, à un moment quelconque, la compagnie d'assurance a des comptes à recevoir de cette compagnie de gestion, nous n'avons pas accès à ses livres, et . . .

**Le président:** Est-ce que cette compagnie de gestion a une licence de courtage en assurance?

**M. Hammond:** A-t-elle une licence de courtage en réassurance?

**Le président:** Courtier d'assurance.

**M. Hammond:** En Ontario, oui.

**Le président:** L'Ontario n'a-t-elle pas accès là en vertu de la réglementation?

**M. Hammond:** En vertu de RIBO. C'est quelque chose d'auto-réglementé.

[Text]

**The Chairman:** Yes. Do they not have something?

**Mr. Hammond:** We have been in touch with RIBO and there are supposed to be trust funds there as well.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hammond:** We are pursuing it. Nevertheless we think—certainly this is our conclusion which in fact was even mentioned in our 1982 note on revision to the legislation relating to property and casualty insurance companies—that the premiums should flow directly to the insurance company. Once they get in the hands of the management company you cannot be sure, even though they are a licensed insurance broker, etc., etc.; they are not dealing at arm's length. So we have been pressing on that issue.

As far as actions taken are concerned, in the fall of 1983 we began to be very concerned about the company. We were concerned about the adequacy of its claims reserves and the security of the reinsurance provided by the affiliated reinsurer. Even though it did not apply to Canadian business, it applied to the U.S. business. We knew it could drag the company down, so we were pressing them to put up letters of credit or deposits to cover it. We were also concerned about the size of the receivables due from the affiliated management company. Because of these concerns, we insisted that, for purposes of complying with our minimum continuing capital and surplus requirements, they make adjustments to their capital base. We wrote off the receivables from the reinsurance company and we insisted that they write down part of the amount that was owing from the management company.

So starting in March 1984, when the company's licence came up for renewal, it was renewed for only limited periods to pressure the company to comply with our continuing capital and surplus requirements on the basis of these adjustments made, because we were concerned about these non-arm's-length transactions. Of course, we are conducting a continuing examination. Our people were in and out of there on almost a weekly basis during 1984.

In June 1984, because we were concerned about some indications that they were beginning to grow rapidly, we placed a restriction in the company's certificate of registry limiting its 1984 gross premium volume to the amount that had been written in 1983. Despite this restriction, the gross premiums written in 1984 increased to \$192 million, compared with \$86 million in 1983, most of the increase having taken place in the United States.

The company's head office was unable to provide us with information on what was going on in the United States. They only began business in the United States in a significant way in 1983. The statement at the end of 1983 showed that they only had about \$10 million of premiums in the United States. We became concerned. The company's records were chaotic in respect of the U.S. business so we sent our examiner down to their New York office. He came back and he was very alarmed. He immediately got in touch with the New York authorities, and it was evident at that time that they had

[Translation]

**Le président:** Oui, n'ont-ils pas quelque chose?

**M. Hammond:** Nous avons constaté le RIBO et il paraît qu'ils ont aussi des fonds de fiducie.

**Le président:** Oui.

**M. Hammond:** Nous essayons de le savoir. Nous croyons cependant, en réalité c'est même notre conclusion comme nous l'avons déjà manifesté avec notre commentaire sur la révision de la législation commerciale et d'assurance générale, que les primes devraient aller directement à la compagnie d'assurance. Quand elles sont aux mains de la compagnie parente, vous ne pouvez pas être certains de ce qu'elle en fera, même s'il s'agit d'un courtier d'assurance ayant une licence, etc., etc., ni qu'elle ne passera pas de transactions avec lien de dépendance. Nous avons déjà soulevé cette question.

En ce qui concerne les mesures prises, nous avons commencé à nous inquiéter de cette entreprise à l'automne 1983. Nous nous interrogeons sur la pertinence des réserves pour réclamations et de la garantie assurée par le réassureur affilié. Même si cela ne concernait pas les affaires canadiennes, les affaires américaines étaient touchées. Nous savions que cela pouvait mettre l'entreprise par terre et c'est pourquoi nous avons insisté pour qu'ils la couvrent avec des lettres de crédit ou avec des dépôts. Nous nous inquiétions aussi du montant des comptes à recevoir de la compagnie de gestion affiliée. Ce sont les raisons pour lesquelles nous leur avons demandé d'ajuster leur base de capital pour répondre à nos normes minimales permanentes de capital et de surplus. Nous avons réduit le montant des comptes à recevoir et avons insisté pour qu'ils réduisent le montant que la compagnie de gestion leur devait.

À compter de mars 1984, quand il a fallu renouveler la licence de la compagnie, elle n'a été renouvelée que pour des périodes limitées afin d'exercer des pressions sur la compagnie pour qu'elle satisfasse à nos exigences permanentes de capital et de surplus sur la base de ces ajustements. Nous nous inquiétions en effet de ces transactions avec lien de dépendance. Bien sûr, notre examen de l'entreprise a été mené de façon continue. En 1984, il y a eu des gens de chez nous chez eux pratiquement toutes les semaines.

En juin 1984, nous préoccupant des manifestations de la croissance rapide, nous avons limité le certificat d'enregistrement de la compagnie en plafonnant le montant total de ses primes brutes versées à celui de 1983. Cela ne les a pas empêchés de passer de 86 millions de dollars en 1983 à 192 en 1984, l'essentiel de l'augmentation survenant aux États-Unis.

Le siège social de l'entreprise n'a pas été capable de nous dire ce qui se passait aux États-Unis. Ils n'avaient commencé à faire des affaires sérieusement aux États-Unis qu'en 1983. Les états financiers de fin 1983 n'indiquaient qu'environ 10 millions de dollars de primes aux États-Unis. Nous nous sommes alors inquiétés. Les livres de la compagnie étaient cahotiques en ce qui concernait leurs affaires aux États-Unis et nous avons envoyé notre enquêteur à leur bureau de New-York. Il était très inquiet en revenant. Il est entré immédiatement en contact avec les autorités new-yorkaises et il a été vite



**[Texte]**

written a considerable volume of business despite the restriction.

Now, the story the company gives us is that the U.S. manager did not understand the terms of our restriction. The company was writing a substantial volume of business but was turning around and seeding it on a 100% basis to other companies. Because it was being seeded, the story is that the manager did not understand that the restrictions applied to this type of operation. But of course the fact is that even though the business is seeded, if there is a claim and the reinsurer does not pay the company is responsible. Certainly the limitations have been expressed in terms of their gross premium volume. Later in 1984, when we found out what was going on and got in touch with the New York authorities, there was a limitation placed in their certificate of registry preventing it from writing any business in the United States. We also began to screw down its volume even more.

• 1110

As I indicate, we did not get the audited statements that were due on March 1. We have been pressing the company for new capital. There were some serious investors who provided us with commitment letters, etc., and said they were going to invest in the company after their due diligence, but those investors subsequently walked away. Some of the major brokers were supporting the company, indicating they thought the company should survive. They too backed away.

Under those circumstances, and the absence of a final unqualified audited statement, and after being advised the second major potential investor had decided not to proceed and that the brokers were no longer going to support this company, I recommended to the Minister that she direct me to take control of the company's assets and to apply for a winding-up order.

The Minister gave the officers of the company and some of the major brokers a hearing. At that time they asked for one more week to see if they could demonstrate to the Minister that this company did have sufficient assets to meet its obligations. The week has now expired. As I indicated, the Minister has indicated that she is going to be applying for a winding-up order.

**Mr. Warner:** Mr. Chairman, Mr. Hammond, in the fall of 1983 your on-sight examination indicated there was some concern with the operations at that time. What would the minimum requirement for capital and unimpaired surplus be at that stage?

**Mr. Hammond:** In terms of dollars, I cannot... Perhaps Mr. Poprawa, who is the examiner in charge of the company, might remember. Mr. Poprawa, perhaps you could come to the table. I cannot remember the figures in my head.

**Mr. Warner:** Along the same line, there are a couple of other concerns. If it was \$10 million, what was the amount that the company was showing in assets and surplus? Of that

**[Traduction]**

évident qu'elles avaient fait énormément d'affaires malgré les restrictions.

La compagnie nous dit maintenant que le directeur américain n'a pas bien compris les termes de nos restrictions. Elle faisait beaucoup d'affaires mais les remplaçait à 100 p. 100 auprès d'autres entreprises. On nous dit que le directeur américain n'avait pas compris que cela était touché par nos restrictions. Pourtant, même si les affaires sont alimentées, en cas de réclamations la compagnie est responsable même si le réassureur ne paie pas. Il est bien certain que nos restrictions s'appliquaient à leur volume brute de primes. Plus tard en 1984, quand nous avons réalisé ce qui se passait et avons pris contact avec les autorités new-yorkaises, leur certificat d'enregistrement a été limité, les empêchant de faire des affaires aux États-Unis. Nous avons aussi commencé à examiner plus attentivement leur volume.

Comme je l'ai déjà dit, nous n'avons pas reçu les états financiers vérifiés exigibles au 1<sup>er</sup> mars. Nous avons insisté pour que la compagnie injecte de nouveaux capitaux. Il y a eu des investisseurs sérieux qui nous ont fait parvenir des lettres d'intention, disant qu'ils allaient investir dans la compagnie quand elle aurait fait diligence. Ils ont toutefois disparu de la circulation par la suite. Certains des plus importants courtiers jugeaient que la compagnie devrait survivre. Eux aussi ont fait marche arrière.

Dans ces conditions, sans avoir encore reçu les états financiers vérifiés, après avoir été informé que le second investisseur en importance se retirait et que les courtiers n'appuyaient plus la compagnie, j'ai recommandé à la Ministre qu'elle m'ordonne de prendre le contrôle des actifs de la compagnie et d'avoir recours à un ordre de liquidation.

La Ministre a entendu les dirigeants de la compagnie et certains gros courtiers. Ils lui ont demandé une semaine pour faire la preuve qu'il y avait suffisamment d'actifs pour couvrir les obligations. La semaine est maintenant écoulée. Comme je vous l'ai dit, la Ministre m'a dit qu'elle allait avoir recours à un ordre de liquidation.

**M. Warner:** Monsieur le président, monsieur Hammond, votre examen de l'automne de 1983 vous avait révélé des causes d'inquiétudes. Quelles seraient maintenant les exigences minimum de capital et de surplus sans faiblesses?

**M. Hammond:** Je ne peux pas vous répondre en termes de dollars... Il est possible que M. Poprawa qui est l'enquêteur responsable du dossier de la compagnie s'en souviennent. Monsieur Poprawa, pourriez-vous venir à la table, s'il vous plaît? Je n'ai pas le chiffre en tête.

**M. Warner:** Il y a d'autres inquiétudes du même genre. Si c'était 10 millions de dollars, quels actifs et surplus la compagnie avait-elle? De ce montant, quel pourcentage était constitué de comptes à recevoir des deux compagnies affiliées?

[Text]

amount, what percentage was made up of receivables from the two affiliated companies?

**Mr. Hammond:** I can give you some current figures based on the December 1984 yearend. We did get draft statements from the auditors, but not final figures. Perhaps I could talk to those figures.

If I look at the statement, the draft statement as prepared by the auditor showed a net equity in Northumberland of \$22 million. It also showed that the amounts due from affiliated companies or from management companies were \$30 million.

**Mr. Warner:** Does that also include the affiliated reinsurers?

**Mr. Hammond:** It does not include the affiliated reinsurer because this is on . . . As you know, the property and casualty insurance companies do their statement on a net of reinsurance basis. As I indicated, based on approximately the year end, the figures indicate that Southampton, which is the affiliated reinsurer, owed Northumberland approximately \$30 million. We have letters of credit or deposits in an amount of \$29 million. The problem is that one of the things the auditor indicated in his draft—he never did do a final audited statement—was that he could not be confident about the adequacy of the reserves that were being maintained by this affiliated reinsurer.

**Mr. Warner:** What other assets did they have, aside from the receivable from Southampton?

**Mr. Hammond:** At the year's end they showed \$33 million in cash and short-term deposits and they showed investments in bonds and stocks of \$40 million. That is \$70 million, and there are some other bits and pieces.

• 1115

**Mr. Warner:** The level of reinsurance—you indicated in certain cases, such as in the United States, they were seeding 100% of the risk. Was this also happening in Canada?

**Mr. Hammond:** Not in recent years, Mr. Chairman. I have the figure for the Canadian business in recent years. What was happening in Canada was that 63% of their reinsurance in 1984 went to licensed reinsurers.

**Mr. Warner:** Was there any indication that a disproportionate amount of expenses for doing business was taken by the management company or the affiliated reinsurer—or is that difficult to assess?

**Mr. Hammond:** No. We tried to make sure, for example, the commissions they were paying and the management fees they were paying were not excessive as compared with what other companies were paying. I think by and large the amounts they paid as a proportion of premiums were not out of line with what was being incurred by other companies.

**Mr. Warner:** In your list of sources of difficulties you have indicated that almost everything that could go wrong was going wrong. Were there any areas that would have lent greater weight to the downfall than some others? Were there

[Translation]

**M. Hammond:** Je peux vous donner les chiffres à la fin de décembre 1984. Nous avons eu les ébauches des vérificateurs, mais pas les derniers chiffres. Peut-être devrais-je en faire état?

La mise de fonds dans Northumberland est de 11 millions de dollars; pour les entreprises affiliées et les compagnies de gestion: 30 millions de dollars.

**M. Warner:** Est-ce que cela comprend aussi les réassureurs affiliés?

**M. Hammond:** Non, parce que, comme vous le savez . . . les compagnies d'assurance préparent des états financiers nets de toute base de remboursement. D'après les chiffres de fin d'exercice que nous avons, Southampton qui est le réassureur affilié doit environ 30 millions de dollars à Northumberland. Nous avons des lettres de crédit ou des dépôts de 29 millions de dollars. Le problème est qu'un des commentateurs du vérificateur, qui n'a jamais produit de rapport vérifié, est qu'il ne peut pas exprimer sa confiance envers la pertinence des réserves conservées par ce réassureur affilié.

**M. Warner:** Quels autres actifs ont-ils en dehors des comptes à recevoir de Southampton?

**M. Hammond:** À la fin de l'exercice, ils indiquaient 39 millions de dollars en liquidités et en dépôts à court terme, et des investissements en obligations et en actions de 40 millions de dollars. Cela fait donc 70 millions plus quelques à côté.

**M. Warner:** Le niveau de réassurance—vous avez indiqué que dans certains cas, ainsi aux États-Unis, il couvrait 100 p. 100 du risque. Cela se produisait-il également au Canada?

**M. Hammond:** Pas dans les années qui viennent de s'écouler. Monsieur le président, J'ai les chiffres pour les activités canadiennes des années récentes. Ce qui se produisait au Canada était que 65 p. 100 des réassurances en 1984 sont allées à des réassureurs autorisés.

**M. Warner:** Existait-il des signes qu'un montant disproportionné de dépenses d'affaires était perçu par la société de gestion ou bien par le réassureur affilié—ou bien cela est-il difficile à évaluer?

**M. Hammond:** Non, nous avons, par exemple, essayé de nous assurer que les commissions et les honoraires de gestion payés ne soient pas excessifs par comparaison avec ce que d'autres sociétés payaient. Je pense qu'en gros les montants payés comme proportion des primes n'étaient pas excessifs en comparaison avec ce que d'autres sociétés devaient payer.

**M. Warner:** Dans votre liste de sources des difficultés, vous avez indiqué que presque tout ce qui pouvait aller mal allait de fait mal. Y avait-il des secteurs contribuant davantage à la chute que d'autres? Y avait-il des problèmes particuliers qui constituaient un plus grand désastre que d'autres?



[Texte]

any particular problems that were more of a disaster than some of the others?

**Mr. Hammond:** The fact is that they have a book of bad business. They have some very heavy claims. They have had very heavy claims on some of their Canadian business; some of the business that was written a number of years ago. They were heavily involved at one time in the commercial product liability field, and some of that business has come home to roost. So they have had very heavy losses there.

It turns out that this U.S. business they wrote, this fronting business... there were three types of business they wrote in the U.S. They were in these resource treaties, these natural resource things, and then they did this fronting; they did fronting for some accident sickness business and some automobile business which was supposed to be 100% reinsured. It turns out they are experiencing very heavy losses on that business.

**M. Lanthier:** On a déjà répondu à plusieurs des questions que je voulais poser sur la réassurance. Une seule chose me préoccupe. Vous parlez de contrats de réassurance avec des sociétés avec lien de dépendance situées aux Bermudes dont la situation financière est devenue précaire. Quand on parle des Bermudes, en général, on laisse supposer qu'il y a quelque chose de nébuleux ou encore des compagnies secrètes. Est-ce que ces compagnies des Bermudes étaient effectivement rattachées à la compagnie Northumberland?

**M. Hammond:** Oui.

**M. Lanthier:** Deuxièmement, est-ce qu'on a vérifié si la situation financière était effectivement précaire? Vous avez affirmé tout à l'heure que les primes étaient en deçà des normes acceptables. On payait des primes qui étaient acceptables comparativement à d'autres. Soit dit en passant, j'ai un peu d'expérience dans ce domaine-là, et je crois que cela s'appelle plutôt de la coassurance. Si on s'assure soi-même et qu'on se réassure soi-même, c'est plutôt de la coassurance. Si la compagnie de réassurance a perçu les mêmes primes, cela ne laisse-t-il pas supposer une mauvaise gestion? Cela peut laisser supposer une espèce de connivence pour détourner des fonds d'une compagnie. Est-ce que vous avez fait une enquête là-dessus? Quelle est la solution? Si on verse des fonds à une compagnie qui nous appartient et qu'on déclare tout à coup que cette compagnie-là est en situation précaire, cela laisse un mauvais goût.

• 1120

**Mr. Hammond:** First of all, Mr. Lanthier, in response to your first question, ultimately it was owned by the same holding company that owned Northumberland—it was a Bermuda company.

At first, when this reinsurance started happening it was only with respect to some U.S. business that the company was writing; it was not with respect to the Canadian business. It

[Traduction]

**M. Hammond:** Le fait est qu'elles ont un registre de mauvaises affaires. Elles ont quelques réclamations très fortes. Elles ont eu des réclamations très fortes en raison de leurs activités canadiennes; une partie des activités qui était contractées il y a plusieurs années. Elles étaient fortement impliquées à un moment donné dans le domaine de la responsabilité pour les produits commerciaux, et une partie de ces activités est retournée les hanter. Par conséquent, elles ont subi des pertes très lourdes dans ce secteur.

Il se trouve que cette activité aux États-Unis qu'elles ont contractée, cette activité de façade... Il y avait trois genres d'activités qu'elles ont contractées aux États-Unis. Elles étaient impliquées aux traités sur les ressources, ces activités de ressources naturelles et, aussi, elles avaient cette activité de façade. Cette dernière activité, elles l'ont eue pour quelque entreprise qui avait à faire avec les maladies et les accidents et une entreprise automobile qui devait être réassurée à 100 p. 100. Il s'avère qu'elles ont connu des pertes très lourdes dans ce domaine.

**Mr. Lanthier:** Several of the questions I wanted to ask about reinsurance have been answered. Only one thing causes me concern. You speak of reinsurance contracts with arms-length companies located in the Bermudas who are in a precarious financial position. When we speak of the Bermudas, there is a hint of something nebulous or even of secret companies. Did those companies in the Bermudas in fact have links with the Northumberland Company?

**Mr. Hammond:** Yes.

**Mr. Lanthier:** Secondly, has it been confirmed that the financial position was truly precarious. You stated previously that the premiums were less than acceptable standards. The premiums paid were acceptable compared to other premiums. Just in passing, I have some experience in that field, and I believe that it is called rather co-insurance. If one insures oneself and then reinsures oneself, that is co-insurance. If the company charged the same premiums does that not suggest poor management? It suggests a sort of connivance to divert funds from a company. Have you looked into this matter? What is the solution? If one pours funds into a company that he owns and then declares that that company is in a precarious financial position, it leaves a bad taste.

**M. Hammond:** Tout d'abord, monsieur Lanthier, en réponse à votre première question, en dernier ressort elle appartenait à la même société de portefeuille que celle qui possédait le *Northumberland*—c'était une société des Bermudes.

Tout d'abord, lorsque cette réassurance a commencé, elle ne s'appliquait qu'à une activité aux États-Unis que la société contractait, il ne s'agissait pas des activités au Canada. Il ne

## [Text]

was just a minor amount. We insisted that if they were going to do this reinsurance, they should hold back from the reinsurance company the reinsurance company's share of the premiums. In other words, Northumberland retained in its own account the premiums that were due to Southampton. Two things: it was the U.S. business, and it was very small. We issued that directive to the company and when we went back—I guess it was in 1982—we found they were no longer following that directive and that all of a sudden, because of the U.S. business and the growth there, a considerable amount of money from Northumberland had been paid to Southampton and Southampton had to maintain reserves. We immediately began insisting that they put up letters of credit or deposits to cover those liabilities. We were largely successful, but the big question is whether or not the reserves that Southampton is maintaining are adequate.

I guess our initial thrust—and we had some figures on Southampton—was to say that we wanted Northumberland to retain the money. That was our objective, as opposed to looking at whether or not Southampton was a good company. We were skeptical, because it was a non-arm's-length transaction and we did not like it. We thought Northumberland should retain the money in its own account. When it changed that procedure without consulting us and contrary to our direction, we began to insist that they put up these letters of credit.

As far as the soundness of Southampton is concerned, as I indicated, the auditor is saying that he is not in a position to verify that those reserves are adequate. I think one of the things—and it ties into what is in the green paper—I think we have to do is to get a grip on this business of reinsurance with affiliated companies. Part of the problem is that it is difficult to say it should be banned completely because there may be very legitimate cases; for example, the Royal Insurance Company of Canada may cede some business to its parent company—you can imagine that this is legitimate and should be allowed to take place. Certainly, however, this type of operation is not acceptable and I think we must stop it in the future.

**M. Lanthier:** Qu'arrive-t-il maintenant de la compagnie Southampton? Est-ce qu'elle exerce encore ses activités?

**Mr. Hammond:** As far as I know, it is still in operation but this is one of the things we are going to have to come to grips with when we get our liquidation order. First of all, we are going to have to try to verify or do what we can to assess the adequacy of the reserves that Southampton has.

**M. Lanthier:** C'est de l'argent qui a été drainé vers une filiale. C'est un coup classique quand les affaires sont mauvaises. On draine de l'argent vers une filiale, et ensuite on la laisse tomber.

## [Translation]

s'agissait que d'un montant peu important. Nous avons insisté pour que, si l'on allait procéder à cette réassurance, l'on retienne de la compagnie de réassurance la part des primes de cette société. En d'autres termes, la *Northumberland* retenait à son compte propre les primes qui étaient dues à la Southampton. Deux choses: il s'agissait de l'activité aux États-Unis et elle était très faible. Nous avons émis cette directive à la compagnie et quand nous y sommes retournés—je crois que c'était en 1982—nous avons découvert qu'ils ne suivaient plus la directive et que soudainement, du fait de leur activité aux États-Unis et de la croissance dans ce pays, une somme d'argent considérable en provenance de la *Northumberland* avait été versée à la Southampton et que la Southampton devait constituer des réserves. Nous avons immédiatement commencé à insister pour qu'ils présentent des lettres de crédit ou des dépôts pour couvrir ces exigences. Nous y sommes largement parvenus, mais la grande question demeure de savoir si les réserves constituées par la Southampton sont suffisantes ou non.

Je suppose que notre décision initiale—et nous disposions de chiffres sur Southampton—était de déclarer que nous voulions que la *Northumberland* conserve l'argent en question. C'était là notre objectif, plutôt que d'examiner si la Southampton était une société valable ou non. Nous étions sceptiques parce qu'il s'agissait d'une transaction avec lien de dépendance et nous n'aimions pas cela. Nous pensions que la *Northumberland* devait conserver l'argent à son compte propre. Lorsque cette société a modifié cette procédure sans nous consulter et de façon contraire à nos directives, nous avons commencé à insister pour qu'elle présente les lettres de crédit.

En ce qui concerne la santé de la Southampton, comme je l'ai indiqué, le vérificateur déclare qu'il n'est pas à même de vérifier si ces réserves sont suffisantes. Je pense qu'un élément que nous devons réaliser—et qui se raccorde à ce qui est présenté dans le Livre vert—est d'en venir aux prises avec cette activité de réassurance auprès de compagnies affiliées. Une partie du problème est qu'il est difficile de dire qu'elle devrait être complètement interdite parce qu'il peut exister des cas très licites; ainsi, par exemple, la *Royal Insurance Company of Canada* peut concéder une partie de son activité à sa société-mère—vous pouvez imaginer que cela est licite et doit pouvoir se produire. Cependant ce genre d'opération n'est certainement pas acceptable et je pense que nous devons y mettre fin à l'avenir.

**Mr. Lanthier:** What will become of the Southampton company now? Is it still in operation?

**M. Hammond:** Autant que je le sache, elle fonctionne toujours mais il s'agit là d'une des situations que nous allons devoir prendre en main quand nous recevrons notre ordre de liquidation. Tout d'abord, nous allons devoir essayer de vérifier ou de faire ce que nous pouvons pour évaluer si les réserves constituées par la Southampton sont suffisantes.

**Mr. Lanthier:** It is money that has been funnelled into a subsidiary. It is a classic tactic when business is bad. One funnels funds into a subsidiary and then lets it fail.



[Texte]

Toujours à propos de la réassurance, vous avez eu des contentieux avec certains réassureurs sans lien de dépendance qui ont causé des règlements défavorables à la compagnie. Premièrement, s'agit-il d'une compagnie de réassurance canadienne ou étrangère?

**Mr. Hammond:** It is both. They have disputes with some Canadian reinsurers and some foreign reinsurers.

• 1125

**M. Lanthier:** Cela répond un peu à ma question. J'allais vous demander s'il serait de bon aloi de divulguer éventuellement les noms de ces réassureurs qui entretiennent de mauvaises relations avec leurs assurés pour éviter que d'autres petites compagnies d'assurance se fassent échauder de la même façon, mais là vous me dites que cette compagnie-ci avait des problèmes avec tous ses réassureurs. Je commence donc à avoir des doutes sur la mauvaise foi du réassureur. C'est plutôt la compagnie elle-même qui semble avoir des problèmes avec tous ceux avec qui elle faisait affaire, et même avec elle-même dans certains cas. Est-ce exact que cette compagnie-là avait des difficultés d'affaires avec tout le monde? Vous me dites qu'il y a eu des réassureurs de l'extérieur et des réassureurs de l'intérieur.

**Mr. Hammond:** As I mentioned when I was talking about that, I think there are some indications there was some bad management on the part of the company in the sense that they were not doing what they should. In this one case, for example, on this product liability litigation, they should have involved their reinsurers because under the reinsurance treaty the reinsurer had the right to participate in the litigation and to be represented. They did not bother to notify the reinsurer in to do that.

That is sort of a legitimate complaint on the part of the reinsurer. The other disputes I think are largely of the same nature. I do not think it is a case of a company trying to get out of it on a technicality. I think that the company was not always as diligent as it should have been in the management of its reinsurance business and in keeping in touch with the reinsurers.

**M. Lanthier:** Je crois qu'on peut aisément conclure que s'ils ont eu de la difficulté avec tout le monde, ce n'était probablement pas parce que tout ce monde avait tort.

**M. Hammond:** Oui.

**M. Lanthier:** Merci. Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** The Northumberland General Insurance Company is an interesting case, particularly from the point of view of the relations we have with the United States or other countries. Here you have an insurance company that has just done a lot of business in the United States. Again, pardon my ignorance on this, but in Canada how much are we liable for losses in the United States? Do we have to make good on claims in the United States?

[Traduction]

Still with respect to reinsurance, have you had disputes with some non-arm's-length reinsurers that have resulted in unfavourable settlements for the company? First of all, does it involve a Canadian or a foreign reinsurance company?

**M. Hammond:** Il s'agit des deux. Elles sont en conflit avec certains réassureurs canadiens et réassureurs étrangers.

**Mr. Lanthier:** That answers part of my question. I was going to ask whether it would be advisable to eventually release the names of the reinsurers who have poor relations with the companies they insure in order to avoid having other small insurance companies fail in the same manner, but now you are telling me that this company has difficulties with all of its reinsurers. So I am beginning to have doubts about the bad faith of the reinsurer. It is rather the company itself that seems to be having difficulties with everyone it does business with, and even with itself in some cases. Is it correct to say that this company had business problems with everyone? You said that there were domestic and foreign reinsurers.

**M. Hammond:** Comme je l'ai mentionné lorsque je parlais de cela, je pense qu'il existe des signes qu'il y avait mauvaise gestion de la part de la société dans le sens qu'on n'y faisait pas ce qu'on devait. Dans ce cas-là, par exemple, pour ce litige à propos de la responsabilité des produits, ils auraient dû faire appel à leurs réassureurs parce que, au terme du traité de réassurance, le réassureur avait le droit de participer au litige et d'être représenté. Ils ne se sont pas souciés d'aviser le réassureur de procéder ainsi.

C'est là une plainte légitime de la part du réassureur. Les autres conflits sont, je le pense, largement de la même nature. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une société qui essaie de s'en sortir par un point théorique. Je pense que la société n'a pas toujours été aussi diligente qu'elle aurait dû l'être dans la gestion de son activité de réassurance et dans le maintien d'une liaison avec les réassureurs.

**Mr. Lanthier:** I think we can easily conclude that if they had difficulties with everyone, it is not because everyone was in the wrong.

**Mr. Hammond:** Yes.

**Mr. Lanthier:** Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** La Northumberland General Insurance Company est un cas intéressant, particulièrement au point de vue des relations que nous avons avec les États-Unis ou d'autres pays. Ici, nous avons une compagnie d'assurance qui vient de faire beaucoup d'affaires aux États-Unis. Là encore, veuillez excuser mon ignorance, quelle est l'importance de notre responsabilité pour les pertes encourues aux États-Unis? Est-ce que nous devons satisfaire aux réclamations présentées aux États-Unis?

[Text]

**Mr. Hammond:** The company is liable for all its claims, so all the claims of the company have to be met from its remaining assets. The United States authorities do have deposits down there, just as when a non-resident company comes to Canada to do insurance business on a branch basis we insist that they maintain assets in Canada sufficient to cover their liabilities. The theory is that you should have enough assets here to cover your liabilities to Canadian policy-holders. They do have assets in New York to cover liabilities in the United States.

An example is Ideal Mutual, a U.S. company that got into difficulty in the States. We have to wind up the U.S. branch here in Canada, and the decision to make is whether it is in the interest of the Canadian policy-holders to throw the assets in with the U.S. liquidator and have everybody participate in that pool of assets or whether you take the assets that have been reserved for Canada and do your own liquidation in Canada. In the Ideal Mutual situation we decided that the Canadian policy-holders would be much better off to proceed with the liquidation order for just their Canadian business. That is what we have done.

That sort of study has not yet been done in the case of Northumberland, but it may well be that the American policy-holders will decide that their best interests would be to participate in the assets that are now under the control of the New York authorities as opposed to throwing everything into the same pot.

**Mr. de Jong:** Are there enough assets in the U.S. under this company to cover its liabilities?

**Mr. Hammond:** Well, again, it depends. A lot of this money owed by Southhampton is in respect of U.S. business so it depends how that sorts out.

**Mr. de Jong:** Right. Will there be a winding-up type order in the United States as well, Mr. Hammond?

**Mr. Hammond:** Yes, I imagine.

• 1130

**Mr. de Jong:** On a more general plane, are you happy with the co-operation you have received from—would it be the New York or the U.S. authorities?

**Mr. Hammond:** It is New York. Down in the United States it is done on a state basis. As I indicated, we went down there, and when we found things were in such chaos in the New York office of the company we immediately went to the U.S. authorities. They had not been aware of the problem. From that time—Mr. Poprawa was the gentleman who made contact with the people when he was down in the States—there has been close co-operation.

**Mr. de Jong:** Yes. Are you happy with the co-operation you received from all the states, or are some better than others? Is there a lot of variation here?

[Translation]

**M. Hammond:** La compagnie est responsable de toutes les réclamations qui lui sont présentées, de sorte que toutes les réclamations envers la compagnie doivent être réglées à même les actifs qui lui restent. Les autorités américaines ont des dépôts dans ce pays, tout comme nous insistons pour que, lorsqu'une compagnie non résidente vient au Canada y poursuivre des activités d'assurance par succursales, elle ait au Canada des actifs suffisants pour couvrir ses obligations. En théorie, on doit avoir assez d'actifs ici pour couvrir ses obligations envers les assurés canadiens. Ils ont des actifs à New York pour couvrir leurs obligations aux États-Unis.

Prenons comme exemple la *Ideal Mutual*, une compagnie qui a connu des difficultés aux États-Unis. Nous devons fermer la succursale américaine ici au Canada, et la décision à prendre est de juger s'il est dans l'intérêt des assurés canadiens de remettre les actifs au liquidateur américain et de faire participer tout le monde à l'ensemble des actifs, ou de prendre les actifs qui ont été réservés pour le Canada et d'y procéder à une liquidation propre au Canada. Dans la situation de la *Ideal Mutual*, nous avons décidé que les assurés canadiens auraient fortement avantage à suivre l'ordre de liquidation exclusivement pour les activités canadiennes. C'est ce que nous avons fait.

Ce genre d'étude n'a pas été poursuivi dans le cas de la *Northumberland*, mais il est bien possible que les assurés américains décideront que leur avantage est de participer aux actifs qui dépendent maintenant des autorités de New York, plutôt que de tout mettre en commun.

**M. de Jong:** Y a-t-il assez d'actifs aux États-Unis appartenant à cette compagnie pour couvrir ses obligations?

**M. Hammond:** Là encore, cela dépend. Une grande partie de l'argent dû par *Southampton* est dû à l'égard d'activités aux États-Unis, de sorte que tout dépend de la façon dont les choses seront décidées.

**M. de Jong:** Exact. Y aura-t-il également un ordre de fermeture aux États-Unis, monsieur Hammond?

**M. Hammond:** Oui, je l'imagine.

**M. de Jong:** En général, êtes-vous satisfait de la collaboration que vous avez reçue des autorités... en fait, s'agit-il des autorités de New York ou des États-Unis?

**M. Hammond:** Les autorités de New York. Aux États-Unis, on procède au niveau des divers États. Comme je disais, nous sommes allés et nous avons constaté que les affaires étaient dans un tel chaos au bureau de New York de la compagnie que nous avons immédiatement communiqué avec les autorités américaines, qui n'étaient pas au courant du problème. À partir de ce moment-là, c'est M. Poprawa qui communiquait avec les gens quand il allait aux États-Unis, il y a eu une collaboration étroite.

**M. de Jong:** Oui. Êtes-vous satisfait de la collaboration obtenue de la part de tous les États, ou est-ce que certains



[Texte]

**Mr. Hammond:** Well, Canadian companies which do business in the United States have to have a state of entry, and that is the state which sort of takes charge of the supervision. It does not mean the other states are not involved, but we tend to deal with the state of entry.

Very few of our property and casualty insurance companies have done business in the United States. We do not have many companies doing business in the United States, and we are thankful for that because the market in the States has been a disaster. And really, our Canadian companies which have done business in the United States in a major way, by and large have run into difficulty. There have only been a few of them.

You may have noticed in the press, for example, Canadian Indemnity, which was our largest Canadian-owned property and casualty insurance company, a very solid company, a company with a long history and which was Canadian-owned and operated, did do business in the United States. It became involved in the United States in a major way, took very, very heavy losses, and we had serious problems in the spring with the company because of our concerns about its financial position. But it was taken over by the Dominion of Canada General Insurance Company group of companies, and through various arrangements we are now satisfied with its financial position. But it was another company which ran into difficulty in the United States in a very serious way. So I guess by way of background we do not have that many P and C companies doing business in the States.

You hate to tell companies they cannot... They are entrepreneurs, and they should make the decision as to whether they should do business in the States or not. But certainly our experience has been that our Canadian property and casualty companies that have gone down there in a significant way have not done well. It almost leads me to believe that maybe there should be some sort of approval required before they launch into activities in the United States.

**Mr. de Jong:** Is it difficult to monitor the activities they do in the United States? Can they hide behind state laws or U.S. laws to prevent full disclosure of their activities in the United States?

**Mr. Hammond:** I do not think so. We had the problem here in the sense that the management of the company here in Toronto did not have proper control over what was going on in the United States. In essence, they gave their pen to their U.S. partner and he wrote all this business, and the information, at least in the accounting records... Whether the senior management knew or not is another question, but certainly in the company's books and records the figures were not coming through up here. That is why we sent somebody down to New York, because we were suspicious and concerned.

[Traduction]

États collaborent plus que d'autres? Y a-t-il beaucoup de différences sur ce point?

**M. Hammond:** Eh bien, les compagnies canadiennes qui effectuent des affaires aux États-Unis doivent commencer dans un État et ce dernier s'occupe de la surveillance. Cela ne signifie pas que les autres États s'en lavent les mains, mais nous avons tendance à faire affaire avec l'État d'arrivée sur le marché.

Très peu de nos compagnies d'assurance des biens et d'assurance risques divers ont fait affaire aux États-Unis. Encore aujourd'hui, peu de nos compagnies font affaire aux États-Unis et nous nous en réjouissons car le marché américain est un véritable fiasco. En réalité, nos compagnies canadiennes qui se sont lancées aux États-Unis de façon importante ont en général eu des difficultés, mais elles sont peu nombreuses.

Vous avez peut-être lu dans les journaux que la *Canadian Indemnity*, qui était la plus importante compagnie d'assurance des biens et risques divers à propriété canadienne, une compagnie bien établie depuis longtemps. De propriété canadienne, cette compagnie faisait affaires aux États-Unis. Elle a pris de grands risques et a subi des pertes très importantes et nous avons connu de sérieux problèmes au printemps avec la compagnie en raison de nos inquiétudes sur sa position financière. La compagnie a été prise en main par la *Dominion of Canada General Insurance Company*, un groupe de compagnies et, grâce à diverses ententes, nous sommes maintenant satisfaits de sa position financière. Mais une autre compagnie a aussi connu de sérieuses difficultés aux États-Unis. En gros, on pourrait dire que les compagnies d'assurance des biens et risques divers qui font affaires aux États-Unis ne sont pas nombreuses.

On peut difficilement dire à une compagnie qu'elle ne devrait pas se lancer en affaires aux États-Unis, car il s'agit d'entrepreneurs qui doivent prendre leur propre décision. Mais nos expériences démontrent que les compagnies canadiennes d'assurance des biens ou risques divers qui se sont aventurées en force aux États-Unis n'ont pas bien réussi. Cela me porte à croire qu'elles devraient d'abord obtenir un accord quelconque avant de se lancer aux États-Unis.

**M. de Jong:** Est-il difficile de contrôler leurs activités aux États-Unis? Est-ce que les compagnies peuvent profiter des lois de l'État ou du pays pour ne pas dévoiler leurs activités aux États-Unis?

**M. Hammond:** Je ne crois pas. Nous avons connu le problème ici; c'est-à-dire que la compagnie, installée ici à Toronto n'avait aucun contrôle sur les activités aux États-Unis. La compagnie donnait effectivement carte blanche à son partenaire de l'autre côté de la frontière qui s'occupait des affaires et des renseignements, du moins dans les registres de comptabilité. On peut se demander si les cadres supérieurs étaient au courant ou non de ce qui se passait, mais du moins dans les livres et registres de la compagnie, les chiffres ne se rendaient pas jusqu'à nous. Nous avons donc envoyé un représentant à New York, car nous avions des doutes et nous nous posions des questions.

[Text]

So I think it has been a lesson to us that if we have some indication that companies are writing business in the States we probably have to get down to the States to look at their operations. It has not been our practice in the past, because not many of them have done that sort of business.

**Mr. de Jong:** On the whole I think you are telling the committee that the existing arrangements with the American authorities are quite satisfactory. You need more experience, and this has given you experience with Canadian businesses doing business in the United States. You do not foresee the possibility of, let us say, a company incorporating in Canada doing all sorts of business down in the United States that you have no handle on, which is protected by U.S. laws from folds closure, and essentially is carrying out some type of a scam across the border.

• 1135

**Mr. Hammond:** No, I do not think so. Certainly I think the lesson we have learned is that it is important for us to get in touch with the U.S. authorities, although as I say, the U.S. authorities did not know what was going on. But I do not think there is anything in the U.S. laws that would prevent us from taking the sort of action we think is necessary.

**Mr. de Jong:** Okay, thank you.

**The Chairman:** Mr. McCrossan.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to go back a little bit over the history you drew out, Mr. Hammond, because it seems to me it raises several questions. First of all, as I understand what you said, you twice imposed restrictions on the company, the first time restricting its reinsurance arrangements in transfers of moneys between companies and the second time restricting its level of new business. But in each case the company chose to ignore your suggestions, recommendations or directives. I would like to find out what the status is. Are they suggestions, are they recommendations, or are they directives? Do you have any way of enforcing your views other than by lifting the licence?

**Mr. Hammond:** I guess lifting the licence is the ultimate weapon.

**Mr. McCrossan:** Is there anything in between to enforce these things when you go in and find a problem dating back to 1982 and they just ignore you?

**Mr. Hammond:** As we discussed at some of the previous meetings, there are some penalty provisions in the legislation but they are not very strong penalty provisions. If the company does not comply with the legislation or the terms of its certificate, and provided you can get a conviction—you have to take them to court—then there is a provision for a fine of \$20 to \$5,000. But of course if you are trying to solve the problem and you think there is a prospect that the problem is going to be solved, sometimes going to court while the company is still in operation may be a lesson to other people but it may aggravate the situation of that particular company in the sense that policy-holders may be alarmed and may start asking for their refund of premiums, etc.

[Translation]

Nous avons donc appris notre leçon. Si des compagnies font des affaires aux États-Unis, nous devons probablement nous rendre sur place afin de voir ce qui se passe. Nous ne l'avions pas encore fait car peu de compagnies se sont lancées aux États-Unis.

**M. de Jong:** Grosso modo, vous nous dites que les ententes actuelles avec les autorités américaines sont très satisfaisantes. Vous avez besoin de plus d'expérience et vous venez de vous familiariser avec les compagnies canadiennes qui font affaires aux États-Unis. Vous n'envisagez pas la possibilité qu'une compagnie incorporée au Canada et transigeant aux États-Unis échappe à votre contrôle, étant protégée par les lois américaines contre les saisies et qui essentiellement effectue des transactions douteuses.

**M. Hammond:** Non, je ne crois pas. Nous avons certes appris qu'il est important de communiquer avec les autorités américaines, même si ces dernières n'étaient pas au courant de ce qui se passait. Cependant, je ne crois qu'il existe des dispositions législatives américaines qui nous empêchent de prendre les mesures que nous croyons nécessaires.

**M. de Jong:** C'est très bien, je vous remercie.

**Le président:** Monsieur McCrossan.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président. J'aimerais revenir un peu sur l'historique que vous venez de dresser parce que j'ai plusieurs questions. D'abord, si je comprends bien, vous avez, à deux reprises, imposé des restrictions à la compagnie. La première fois, vous avez limité les ententes de réassurance lors des transferts de fonds entre les compagnies et la deuxième fois, le nombre de nouvelles polices. Dans chaque cas, la compagnie a fait fi des suggestions, recommandations ou directives. J'aimerais savoir exactement de quoi il s'agit. S'agit-il de suggestions, de recommandations ou de directives? Avez-vous des moyens pour faire valoir vos opinions autres que l'annulation de la licence?

**M. Hammond:** Je suppose que l'annulation de la licence est l'arme ultime.

**M. McCrossan:** Disposez-vous de moyens intermédiaires pour appliquer vos propositions lorsque vous décelez un problème qui remonte à 1982 et que la compagnie ne veut rien entendre?

**M. Hammond:** Comme nous l'avons mentionné lors de rencontres antérieures, il existe certaines dispositions prévoyant des amendes dans la loi, mais celles-ci ne sont pas très sévères. Si la compagnie ne respecte pas la législation ou les conditions de certification et si vous pouvez la faire condamner—vous devez la traîner en cour—l'amende peut varier entre 20\$ et 5,000\$. Par contre si vous souhaitez résoudre le problème et s'il est possible que le problème soit réglé, le fait d'entreprendre une poursuite contre la compagnie pendant qu'elle est encore solvable peut aggraver sa situation en ce sens que les détenteurs de police peuvent paniquer en demandant le remboursement de leurs primes, etc.



[Texte]

**Mr. McCrossan:** You mentioned that the state of entry is New York, and I believe you can confirm that New York has a reputation of being one of the top two or three supervisory authorities in the United States.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**Mr. McCrossan:** Did you inform New York at the end of 1983 that you were placing restrictions on the amount of new business?

**Mr. Hammond:** Oh yes. In fact, they took the same action. They immediately began to take regulatory action as well; in fact we co-operated. We went to see them. When Mr. Poprawa discovered they had been writing this volume of business in New York and the situation in the New York office was chaotic, he immediately touched base with the New York authorities. We worked together then to . . .

**Mr. McCrossan:** That was not my question. You imposed the restriction at the end of 1983, as I understand it, and it was during 1984 that they wrote the extra new business.

**Mr. Hammond:** No, I am sorry. The restriction on the volume of business was imposed in June 1984. In December 1984 we stopped them from writing any more business in the United States. I cannot be sure. Did we inform the New York authorities in June 1984 that they were not to write any volume restriction?

**Mr. D. Mabee (Acting Director, Property and Casualty Insurance Division, Department of Insurance):** We would have done that by telephone.

**Mr. Hammond:** Yes. So we did.

**Mr. McCrossan:** You indicated that you had been extending their licence three months at a time. Who, other than the department, would know that the licence was being conditionally extended? Is this public knowledge? Is this knowledge with other supervisory authorities?

**Mr. Hammond:** It would be knowledge with other supervisory authorities, but not public knowledge.

**Mr. McCrossan:** So the general public would have no way of knowing this was a company of which you were suspect and on which you were imposing restrictions.

**Mr. Hammond:** That is correct.

**Mr. McCrossan:** I would like to pursue that line, because it seems to me that ultimately it is the policy-holders who can take losses if the company goes under. Your department has placed a limited licence restriction, feeling there could be problems developing in the future; yet it seems to me there is no way for even an informed policy-holder or broker to find out that maybe they should avoid this company.

• 1140

**Mr. Hammond:** This is a dilemma, Mr. Chairman; there is no question. I guess in theory, under the legislation as it is now

[Traduction]

**M. McCrossan:** Vous avez mentionné que l'État d'arrivée sur le marché est l'État de New York et je crois que vous êtes en mesure de confirmer que cet État a la réputation d'être parmi les trois meilleures autorités en matière de surveillance aux États-Unis.

**M. Hammond:** C'est exact.

**M. McCrossan:** Avez-vous informé les autorités de New York à la fin de 1983 que vous imposiez des restrictions sur le nombre de nouvelles polices?

**M. Hammond:** Certainement et l'État a pris les mêmes mesures. Les autorités ont immédiatement entrepris des mesures réglementaires. En réalité, us collaborons. Nous sommes allés les rencontrer. Lorsque M. Poprawa s'est rendu compte de l'étendue de leurs affaires dans New York et du chaos qui prévalait dans le bureau à New York il a immédiatement communiqué avec les autorités de l'État. Nous avons alors travaillé ensemble . . .

**M. McCrossan:** Là, n'était pas ma question. Vous avez imposé des restrictions à la fin de 1983, si j'ai bien compris, et c'est en 1984 que la compagnie a rédigé les nouvelles polices.

**M. Hammond:** Non, je m'excuse mais la restriction sur le volume des affaires a été imposée en juin 1984. En décembre 1984, nous leur avons interdit toute nouvelle transaction aux États-Unis. Je ne suis pas certain. Es-t-ce que nous avons avisé les autorités de New York en juin 1984 que la compagnie ne devait pas rédiger de nouvelles polices en raison des restrictions sur le volume?

**M. D. Mabee (directeur intérimaire, Division des assurances des biens et risques divers, Département des assurances):** Nous aurions appelé.

**M. Hammond:** Oui, c'est vrai.

**M. McCrossan:** Vous avez indiqué que vous prolongez leur licence par périodes de trois mois. Qui d'autre, à l'extérieur du ministère saurait que la licence est prolongée sous toutes réserves? Est-ce que ces questions sont de notoriété publique? Est-ce que ces questions sont partagées avec d'autres autorités de surveillance?

**M. Hammond:** Ces faits seraient connus d'autres autorités de surveillance, mais non du grand public.

**M. McCrossan:** Ainsi le grand public n'a aucun moyen de savoir que vous avez des doutes sur la compagnie et que vous imposez des restrictions.

**M. Hammond:** C'est exact.

**M. McCrossan:** J'aimerais avoir plus de précisions sur ce point car il semble qu'en fin de compte ce sont les détenteurs de police qui perdent si la compagnie fait faillite. Votre ministère a imposé une restriction de la licence limitée en raison des problèmes d'expansion; toutefois, il semble que même un titulaire de police renseigné ou un courtier ne peut être alerté qu'il doit se méfier de la compagnie.

**M. Hammond:** Il s'agit d'un dilemme, monsieur le président, et non d'une question. Je suppose, qu'en principe, si nous ne

[Text]

put together, if we are not satisfied that the company can meet its obligations we should not be allowing it to accept business. It is a question of when you pull the plug; it is always that sort of difficult decision. Maybe in hindsight this company should have been put out of business in, say, the beginning of 1984. But at that time it had an audited statement which showed it to be solvent. Under the legislation as we have it now, I guess in theory the Minister could stop it from doing new business. But then everybody could just come in and ask for their money back, and you could probably precipitate an insolvency through a liquidity crisis. So you have to face this sort of dilemma when you are dealing with this sort of situation.

**Mr. McCrossan:** You mention that you had concerns about the adequacies of the reserves. Have the reserves been certified by a fellow of the Canadian Institute of Actuaries?

**Mr. Hammond:** No, they have not, although there have been some studies done of reserves during 1985. The Canadian reserves have been looked at closely.

**Mr. McCrossan:** By whom?

**Mr. Hammond:** By some consultants. First of all, they were looked at by our own casualty actuary when we had one.

**Mr. McCrossan:** Yes.

**Mr. Hammond:** We raised some concerns with the company, and we did some extensive studies. In addition, they have been looked at by some consultants that were retained by these perspective purchasers. We have also had some discussions with those people ourselves. But at this point in time we still do not have the requirement that the reserves . . . It was one of the recommendations in our 1982 note that there should be a requirement that the reserves be looked at.

**Mr. McCrossan:** I remember that when you had the so-called emergency draft legislation around you were looking at having the requirement. But in a case where you suspect the reserves are not adequate, can you not require the company to obtain an actuarial certificate of the reserves to satisfy you they are adequate?

**Mr. Hammond:** Well, there is no legal requirement. But I guess there is no reason we cannot say you have to get some sort of . . .

**Mr. McCrossan:** As a condition of staying in business.

**Mr. Hammond:** I think our preferred approach would be to . . . We got the casualty actuary because we wanted our people to look at it. I think we feel more comfortable with retaining the consultant until such time as we get this new procedure established. We thought we would be better off having our own casualty actuary, and this is what we did. So we did have him look at it. But there is no reason, as you point out, why we could not ask companies to provide us with some sort of certification.

**Mr. McCrossan:** Yes.

[Translation]

sommes pas convaincus que la compagnie puisse respecter ses obligations, nous ne devrions pas lui permettre d'accepter de nouveaux contrats. Quand on doit mettre fin aux opérations, c'est une décision difficile à prendre. En rétrospective cependant, on peut se demander si cette compagnie n'aurait pas dû y mettre fin, disons au début de 1984. Mais à ce moment-là, un rapport de vérification indiquait que la compagnie était solvable. En vertu de la législation actuelle, je suppose qu'en principe, le Ministre peut lui interdire de contracter de nouvelles polices. Mais alors les gens pourraient se présenter et demander un remboursement de leur argent, ce qui pourrait précipiter l'insolvabilité en créant une crise de liquidité. C'est véritablement un dilemme quand vous vous trouvez dans une situation de ce genre.

**M. McCrossan:** Vous mentionnez que vous mettez en doute la suffisance des réserves. Avez-vous demandé à un collègue de l'Institut canadien des actuaires de confirmer les réserves?

**M. Hammond:** Non, cela n'a pas été fait, mais il y a eu des études des réserves en 1985. Le montant des réserves canadiennes est suivi de près.

**M. McCrossan:** Par qui?

**M. Hammond:** Par certains consultants. D'abord par notre propre actuaire en assurance des biens, quand nous en avions un à notre service.

**M. McCrossan:** Oui.

**M. Hammond:** Nous avons soulevé certains points avec la compagnie. Nous avons effectué des études approfondies. De plus, elles ont été analysées par des consultants appelés par des acheteurs éventuels. Nous avons aussi discuté avec ces gens-là. Toutefois, il n'existe pas encore d'exigences pour l'analyse des réserves . . . Il s'agissait d'une recommandation dans notre note de 1982 dans laquelle nous demandions l'obligation d'analyser les réserves.

**M. McCrossan:** Je me rappelle que lorsqu'il était question d'un projet de législation d'urgence vous étudiez la possibilité de rendre cette étude obligatoire. Mais lorsque vous vous doutez que les réserves sont insatisfaisantes, est-ce que vous ne pouvez pas exiger un certificat actuariel confirmant la suffisance des réserves?

**M. Hammond:** Il n'existe aucune obligation d'après la loi. Mais je suppose que rien ne nous empêche de demander un . . .

**M. McCrossan:** Comme condition de survie de l'entreprise.

**M. Hammond:** Nous préférons parler de . . . Nous avons fait appel à l'actuaire en assurance risques divers parce que nous voulions que nos gens puissent examiner le rapport. Je crois que nous préférons garder ce conseiller à notre service jusqu'à ce que cette nouvelle procédure soit établie. Nous étions d'avis qu'il serait préférable d'avoir notre propre actuaire en assurance risques divers et c'est ce que nous avons fait. Il a analysé les réserves. Rien ne nous empêche, comme vous le mentionnez, de demander aux compagnies de fournir un certificat quelconque.

**M. McCrossan:** Oui.



[Texte]

**Mr. Hammond:** We could do that. It is not required by the law, but we could ask them to do it.

**Mr. McCrossan:** In this particular case, I gather the prospective purchasers were turned away because of the report of the actuary about the adequacy of the reserves.

**Mr. Hammond:** That and other things. Mr. Poprawa was saying it is the big uncertainty about this American business that they wrote and what might ultimately come out of that, the fronting and . . .

**Mr. McCrossan:** Most of the reinsurance you say was given to Southampton.

**Mr. Hammond:** A lot of the reinsurance. Most of the U.S. business went to Southampton, yes.

**Mr. McCrossan:** And its assets . . . The adequacy of the Southampton is secured by letter of credit.

**Mr. Hammond:** We have a number of deposits and letters of credit. We have essentially \$30 million of assets under our control.

**Mr. McCrossan:** Have you looked at the terms of the letters of credit? I am familiar with these things, and the money can just disappear. At year end, money is extended for six months or twelve months.

**Mr. Hammond:** Some of them have actually been cashed in. We have been cashing them in to the extent we could. I think we are reasonably satisfied. We certainly have been very diligent about it and very worried about it and we have been pursuing it. I think we are satisfied that we have . . .

**Mr. McCrossan:** So you have called all of the letters of credit?

**Mr. Hammond:** Yes. Andy says yes.

**Mr. McCrossan:** And they have all been honoured?

**Mr. Hammond:** Yes.

**Mr. McCrossan:** With the division of assets between Canada and the United States, they had the trustee assets in order to conduct business in the United States. Do you have a feeling as to in which country they are likely to come up short? Or is it roughly equally split?

[Traduction]

**M. Hammond:** Nous pourrions faire cela. Ce n'est pas obligatoire en vertu de la loi, mais nous pourrions le demander.

**M. McCrossan:** Dans ce cas particulier, je suppose que les acheteurs éventuels se sont désistés en raison du rapport actuariel sur la suffisance des réserves.

**M. Hammond:** Entre autres, oui. M. Poprawa disait que la grande incertitude créée par les articles sur cette industrie américaine et ce qui pourrait arriver, la façade et . . .

**M. McCrossan:** Vous dites que la plupart des polices de réassurance a été remise à *Southampton*.

**M. Hammond:** En grande partie. La plupart du marché américain est allé à *Southampton*.

**M. McCrossan:** Et ses actifs . . . La réserve de la *Southampton* est garantie par une lettre de crédit.

**M. Hammond:** Nous avons effectivement un certain nombre de dépôts et de lettres de crédit. Nous avons un actif d'environ 30 millions de dollars sous notre tutelle.

**M. McCrossan:** Avez-vous examiné les conditions des lettres de crédit? Je connais ces choses et l'argent peut facilement disparaître. À la fin de l'année, les montants sont prolongés pour six ou douze mois.

**M. Hammond:** Certains montants ont déjà été encaissés. Nous les avons encaissés dans la mesure du possible. Je considère que nous sommes relativement satisfaits. Nous avons été très prudents et nous continuons. Nous sommes convaincus d'avoir . . .

**M. McCrossan:** Vous avez rappelé toutes les lettres de crédit?

**M. Hammond:** Oui, Andy dit oui.

**M. McCrossan:** Et elles ont toutes été payées?

**M. Hammond:** Oui.

**M. McCrossan:** Avec la division de l'actif au Canada et aux États-Unis, ils ont placé l'actif en fidéi-commis afin de faire affaires aux États-Unis. Selon vous, dans quel pays sera le déficit? Le partage sera-t-il égal?

• 1145

**Mr. Hammond:** I think, because of the fact the assets in the United States are all securities . . . It is the same with our law here; just as I indicated in *Ideal Mutual Insurance Company*, we are definitely coming out better in Canada than they will in the United States. I suspect that in Northumberland it may turn out that they come out better in the United States than in Canada, although we cannot say for sure until we know how this American business turns out. If the losses do not keep increasing on the American business they wrote in 1984—and of course that is rapidly running off . . . It is a one-year business.

**M. Hammond:** Je pense, en raison du fait que les actifs aux États-Unis sont tous des valeurs mobilières . . . C'est la même chose avec notre loi ici; tout comme je l'ai indiqué en ce qui concerne la *Ideal Mutual Insurance Company*, nous nous en tirerons définitivement mieux au Canada qu'ils le feront aux États-Unis. J'ai le sentiment que, dans le cas de la *Northumberland*, il se peut qu'ils s'en tirent mieux aux États-Unis qu'au Canada, même si nous ne pouvons le dire avec certitude jusqu'à ce que nous connaissions de quelle façon les choses tourneront pour cette entreprise américaine. Si les pertes ne continuent pas d'augmenter au sujet de l'entreprise américaine, écriront-ils en 1984—et naturellement cela s'écoule rapidement . . . C'est l'affaire d'une année.

[Text]

**Mr. McCrossan:** So there is no long-term business in the company at all?

**Mr. Hammond:** Well, yes, there is some long-term business as well, but a good part of the volume that was written last year did not involve liability, not in the States.

**Mr. McCrossan:** Let me just come back then to summarize. It seems to me that twice they did not follow your restrictions. At the same time you were developing concerns about their premium adequacy, about their re-insurance arrangements and about the level of the reserves, but the only steps I see being taken are a continued series of warnings until finally the plug was pulled last week. There were no concrete requests for demonstration of the adequacy of the reserves, or really no method of enforcing . . . There is no evidence of enforcement of your recommendation on the way through. I just wonder whether you could not have done more in this case, or whether you do not need more explicit powers. Maybe you need more explicit powers, but even with the powers you have it would seem to me you could have done things to halt this at least a year ago, from the sound of it.

**Mr. Hammond:** I am not so sure a year ago we had the justification to put the company out of business. We had our concerns, but they were solvent based on an independent auditor's statement, and . . .

**Mr. McCrossan:** Does the auditor certify as to the adequacy of the liabilities?

**Mr. Hammond:** No, but he does say that this financial statement fairly represents the financial position of the company, so the auditor has a responsibility to look at the claims reserves. That was one of the problems, the difficulty in the auditor signing this year's statement, in the sense that he could not satisfy himself about the claims reserves, and certainly we were pressing the company on the adequacy of the claims reserves. We took a very hard line on the adequacy of their Canadian claims reserves and we were pressing for more information about the United States situation and we told them we established, for example, for purposes of our section 103 position . . . We said look, these are the adjustments we are making to your statement, and we believe you are not in compliance with section 103. We reported that to the Minister and they were given these periods of time to make good the deficiency and there seemed to be some very real prospect at one time that these new investors were going to invest money in the company. We met with a number of the investors and we met with the brokers. So I guess it is really sort of a judgment decision as to when you pull the plug.

**Mr. McCrossan:** Yes.

[Translation]

**M. McCrossan:** Donc, il n'existe pas du tout d'affaires à long terme dans la compagnie?

**M. Hammond:** Bien, oui, il existe également certaines affaires à long terme, mais une bonne partie du volume de celles qui ont été souscrites l'an dernier ne comportait pas d'obligation, pas aux États-Unis.

**M. McCrossan:** Permettez-moi simplement alors de revenir en arrière pour résumer. Il me semble qu'à deux reprises ils n'ont pas suivi vos restrictions. Dans le même temps, vous entreteniez des préoccupations au sujet de la justesse de leurs primes, de leurs arrangements de réassurance et du niveau des réserves, mais les seules mesures qui ont été prises, comme je vois, sont une série continue de mises en garde jusqu'à ce que finalement les moyens aient été coupés la semaine dernière. Aucune demande concrète n'a été faite pour que soit démontrée la suffisance des réserves, ni réellement aucune méthode de mise à exécution . . . Il n'existe aucune preuve de mise en application de votre recommandation pendant tout ce temps. Je me demande simplement si vous n'auriez pas pu faire davantage dans ce cas, ou si vous n'avez pas besoin de pouvoirs plus explicites. Il vous faudrait peut-être disposer de pouvoirs plus explicites, mais même avec les pouvoirs dont vous disposez, il me semble que vous pourriez avoir fait des choses pour mettre fin à ceci au moins il y a un an.

**M. Hammond:** Je ne suis pas tellement sûr qu'il y a un an nous disposions des éléments justificatifs nécessaires pour faire cesser les opérations de la compagnie. Nous avions nos préoccupations, mais d'après la déclaration d'un vérificateur indépendant, ils étaient solvables et . . .

**M. McCrossan:** Le vérificateur a-t-il attesté la suffisance du passif?

**M. Hammond:** Non, mais il affirme que le présent état financier représente fidèlement la situation financière de la compagnie, le vérificateur étant donc chargé d'examiner les réserves pour réclamations. C'est là un des problèmes, la difficulté pour le vérificateur de signer l'état de cette année, dans le sens qu'il ne pouvait pas se convaincre au sujet des réserves pour réclamations, et assurément nous exerçons des pressions sur la compagnie relativement à la suffisance des dites réserves. Nous avons adopté une attitude très ferme au sujet de la suffisance de leurs réserves pour les réclamations canadiennes et nous avons insisté pour obtenir de plus amples renseignements concernant la situation aux États-Unis et leur avons dit que nous avions établi, par exemple, aux fins de notre position relativement à l'article 103 . . . Nous leur avons dit, voici les rajustements que nous apportons à votre état, et nous croyons que vous n'êtes pas en conformité avec l'article 103. Nous avons fait rapport de cela au ministre et ils ont bénéficié de ces périodes pour combler le déficit et, à un moment donné, il semblait exister une perspective très réelle que ces nouveaux investisseurs placeraient des sommes d'argent dans la compagnie. Nous avons rencontré certains des investisseurs ainsi que les courtiers. J'estime donc que c'est réellement une question de jugement que de décider quand couper les moyens.

**M. McCrossan:** Oui.



[Texte]

**Mr. Hammond:** I think the fact that they did not submit their audited statement on time on March 1 . . . We could have then pulled the plug, but at that point in time we had very strong representations from parties who had significant financial interests that they were going to invest in this company. They just wanted to see the final audited statement. The auditor was saying he would have the final audited statement in a couple of weeks. You get into that sort of circumstance, so it is really a matter of judgment as to when you make the decision.

**Mr. McCrossan:** Arising out of these hearings there is going to be a new C and B act presumably presented to Parliament some time in late fall or early spring next year. In that act you will be recommending some changes in procedure. What changes in procedure are you recommending that would have specifically dealt with the problems in this case?

• 1150

**Mr. Hammond:** I have already dealt with this in some of the previous meetings in the sense that I believe, for example, we need to require certification in regard to claims reserves. We need to do something about these non-arm's-length transactions in the terms of having the premiums flow through the management company to the insurance company. If you look at our 1982 paper we dealt with the subject. This needs to be done.

Based on the discussions we have had here and thinking about some of these things, I believe we need stronger penalties. We need to be able to tell these people that if they do not comply something is going to happen to them. I believe we need more control over reinsurance arrangements; we have to take a tougher stance on the reinsurance arrangements. The 1982 memorandum deals with some of those things. We set, for example, limits on the amount that you can cede on registered companies. But I think we also need the authority to say that you cannot cede business to an affiliated company unless you get our approval to do so and unless the terms and conditions of the arrangement are satisfactory to us. Those are some of the things.

**Mr. McCrossan:** When the Quebec Superintendent of Insurance was here yesterday he described the powers of the Inspector General in Quebec. I understand the Inspector General can actually go in and take control of a company and run it. You are not asking for similar powers to that?

**Mr. Hammond:** Well, I did mention it. I am sorry, I did not mention it just now, but I mentioned it in the context of the Continental Trust situation. I mentioned it and I should have repeated it again. I mentioned that the Quebec legislation does indeed give the Inspector General the power to go in and in fact replace the board of directors if he is satisfied that the board and the management are not acting in the best interests of the company. As I indicated in my earlier comments, it is a

[Traduction]

**M. Hammond:** Je pense que le fait de ne pas avoir présenté leur état vérifié à temps le 1<sup>er</sup> mars . . . Nous aurions pu alors couper les moyens mais, à ce moment-là, nous recevions de très fermes instances de parties qui détenaient des intérêts financiers importants à l'effet qu'elles allaient investir dans cette compagnie. Elles voulaient simplement voir l'état vérifié final. Le vérificateur disait qu'il disposerait de cet état dans une couple de semaines. Lorsque vous êtes dans ce type de situation, c'est réellement une question de jugement que de savoir quand prendre la décision.

**M. McCrossan:** À la suite des présentes audiences, une nouvelle loi C et B sera probablement présentée au Parlement vers la fin de l'automne ou au début du printemps de l'an prochain. En ce qui concerne cette loi, vous allez recommander certaines modifications de la procédure. Quelles modifications recommandez-vous qui pourraient expressément traiter les problèmes dans ce cas?

**M. Hammond:** J'ai déjà répondu à cette question au cours de certaines des réunions précédentes. Je crois, par exemple, que nous devons exiger une attestation en ce qui concerne les réserves pour réclamations. Nous devons faire quelque chose au sujet de ces transactions menées avec un lien de dépendance, faire en sorte que la société de gestion fasse parvenir les primes à la compagnie d'assurance. Nous avons abordé cette question dans notre document de 1982. Il faut agir sur ce point.

D'après les discussions que nous avons eues ici et ce que j'ai pu constater dans certains cas, je crois que nous devons prévoir des sanctions plus sévères. Nous devons pouvoir faire comprendre à ces personnes que des peines leur seront imposées si elles n'observent pas la réglementation. Je pense aussi que nous devons pouvoir exercer davantage de contrôle sur les arrangements de réassurance; nous devons être plus fermes à l'égard de telles ententes. Le mémoire de 1982 traite de certaines de ces questions. Par exemple, nous proposons de fixer des limites quant à la valeur des activités qui peut être cédée aux sociétés enregistrées. Mais je crois que nous devons également avoir le pouvoir de déclarer qu'une partie des opérations ne peut être cédée à une entreprise affiliée sans notre approbation et à moins que les dispositions de l'entente ne nous conviennent. Ce sont là quelques-unes des mesures possibles.

**M. McCrossan:** Hier, le surintendant des assurances du Québec a décrit les pouvoirs de l'inspecteur général du Québec. J'ai cru comprendre que l'inspecteur général peut véritablement intervenir et prendre le contrôle d'une société pour en assurer le fonctionnement. Vous ne demandez pas que des pouvoirs semblables vous soient accordés?

**M. Hammond:** Eh bien, je l'ai mentionné en effet. Je suis désolé si je n'en ai pas parlé il y a un instant, mais j'ai souligné la chose en rapport avec l'affaire du *Continental Trust*. J'ai fait référence à cet aspect et j'aurais dû en reparler. J'ai indiqué que la législation québécoise accorde en effet à l'inspecteur général le pouvoir d'intervenir et de se substituer au conseil d'administration s'il est convaincu que le conseil et la direction n'agissent pas dans les meilleurs intérêts de

## [Text]

very strong power and it is not a power that you want to exercise lightly. But indeed it may be necessary to deal with some of these situations.

**Mr. McCrossan:** So armed with these new powers that you think will come out of the act a year from now, you are reasonably confident you could have eliminated the problems here.

**Mr. Hammond:** I think we can do a better job. I do not think we are ever going to prevent failures on 100% basis because people make management decisions. I view all these things as being safeguards, but I do not think I can guarantee you that if all those things happen we will never have another failure.

One of the other things I believe may be really necessary is tied into the winding-up act. I think I described this in connection with the trust and loan companies. Maybe you need more power under the winding-up act. Essentially it is very difficult to get a winding up order unless you can demonstrate that the company is insolvent. Another ground would be that it is just inequitable. But in order to protect the interests of policy-holders and CDIC in the case of deposit insurance companies or trust and loan companies, it may be, at some point in time, when you recognize that the chance of this company ever recovering is minimal, that you have the authority to step in, close it and wind it up then. It does not do any good just to stop them from accepting deposits or to say they cannot issue any more insurance policies, because then you just have all your uninsured depositors running in and asking for their money back or all the policy-holders cancelling their policies and precipitating a liquidity crisis. The ones who are first there do well and the ones who come late do not do well. So you need authority to decide that this company is not going to survive and to close it down now before the losses accelerate. Certainly in the case of the trust and loan companies we just saw that slow, inexorable slide to insolvency without any real prospect for a turnaround unless somebody injected a significant amount of capital.

**Mr. McCrossan:** Okay. Can I ask some questions about the policy-holders of the company? What is the status of people who have made claims already but have not yet been paid? Are any claims being paid?

**Mr. Hammond:** Not at the moment, no. We are applying for a winding up order. Once the liquidator is appointed, it will be his responsibility to determine the amount of claims outstanding and the assets and to make a distribution of assets.

## [Translation]

l'entreprise. Comme je l'ai précisé dans mes déclarations antérieures, il s'agit d'un très grand pouvoir, un pouvoir qu'il ne faut pas exercer à la légère. Mais il peut être effectivement nécessaire d'en disposer afin de régler certaines de ces situations.

**M. McCrossan:** Si vous aviez disposé de ces nouveaux pouvoirs qui, selon vous, vous seront accordés par la loi dans un an, êtes-vous assez sûr que vous auriez pu éliminer les problèmes dont il a été question?

**M. Hammond:** Je crois que nous pourrions alors faire un meilleur travail. Je ne pense pas que nous réussirons un jour à éviter toutes les faillites car des décisions de gestion doivent être prises, et l'erreur est humaine. Selon moi, tous ces mécanismes sont des dispositifs de protection, mais je ne peux vous garantir que nous n'aurons pas d'autres faillites s'ils sont tous mis en place.

Un autre des pouvoirs qui, je crois, peut être vraiment nécessaire est lié à la Loi sur les liquidations. Il me semble que je l'ai décrit en parlant des sociétés de fiducie et de prêt. La Loi sur les liquidations devrait peut-être nous accorder davantage de pouvoirs. Ainsi, il est très difficile dans les faits d'obtenir une ordonnance de mise en liquidation à moins de pouvoir démontrer que l'entreprise est insolvable. L'autre motif qui peut être invoqué est qu'il est juste et équitable de procéder à la liquidation. Mais pour protéger les intérêts des détenteurs de polices et de la SADC dans le cas des sociétés d'assurance-dépôts ou des sociétés de fiducie et de prêt, il faut peut-être à un moment donné, lorsque l'on constate que les chances de rétablissement de l'entreprise sont minimes, disposer du pouvoir d'intervenir, de fermer l'entreprise et de la liquider immédiatement. Il ne sert à rien de seulement interdire à l'entreprise d'accepter de nouveaux dépôts ou d'émettre de nouvelles polices d'assurance, car alors tous les déposants non assurés accourent et demandent que leur soit remis leur argent, ou tous les détenteurs de polices annulent leur contrat et provoquent une crise de liquidité. Les premiers arrivés s'en tirent assez bien, mais pas ceux qui viennent plus tard. Il faut donc disposer du pouvoir de décider qu'une entreprise ne s'en sortira pas et de mettre fin à ses activités avant que les pertes ne s'aggravent. Il est certain que dans les cas des sociétés de fiducie et de prêt, nous n'avons pu qu'assister à leur longue et inexorable glissade jusqu'à l'insolvabilité, sans vraiment avoir l'espoir de renverser la situation, à moins que quelqu'un n'ait injecté des capitaux importants.

**M. McCrossan:** Maintenant, est-ce que je peux vous poser quelques questions sur les détenteurs de polices émises par la compagnie? Qu'arrivera-t-il aux personnes qui ont déjà présenté des réclamations mais qui n'ont pas encore été payées? Les réclamations sont-elles réglées?

**M. Hammond:** Non, pas pour le moment. Nous faisons une demande pour obtenir une ordonnance de mise en liquidation. Une fois que le liquidateur aura été nommé, il lui incombera de déterminer le montant des réclamations non réglées et de l'actif et de procéder à une répartition de cet actif.



[Texte]

• 1155

**Mr. McCrossan:** If, for example, someone has paid an annual premium and a claim occurs this week and you have applied the winding-up order last week, are they still covered for the whole year?

**Mr. Hammond:** They are covered, yes. The policies are still in force, although we are advising policy-holders to replace their coverage. The company is still liable.

**Mr. McCrossan:** I see. So a policy-holder who does replace his coverage stands a chance of either collecting double or collecting nothing from . . .

**Mr. Hammond:** He will not collect double because there is always a clause in a property and casualty insurance policy that prevents you from collecting double.

**Mr. McCrossan:** Yes.

**Mr. Hammond:** So if he wants to make sure that the claim is going to be paid 100¢ on the dollar then he is wise to get out and arrange new coverage. But under the provisions of the winding-up act claimants and policy-holders who have no claim rank equally—the claimants for the amount of their claim, the policy-holders for the amount of their unearned premium as of the date of the winding-up order—and they rank ahead of other creditors.

**Mr. McCrossan:** And when do you expect the winding up order to be issued?

**Mr. Hammond:** We do not have a date. We are in the process of trying to get a date today. This decision was just made last night. It is difficult in the summer sometimes to get a court date, so I cannot say it is going to be within the next few days.

**Mr. McCrossan:** Okay. The claims reserves you mentioned you had suspicions about. Do you have any claims run-off tests that a company has to submit?

**Mr. Hammond:** Yes, there is an item in the statement.

**Mr. McCrossan:** How have those schedules looked?

**Mr. Hammond:** They have not looked good. That is the reason we have been pressing them on the claims reserves.

**Mr. McCrossan:** When they do not look good have you no way of going to the company and saying they have to raise their reserves, as they are not setting up adequate reserves?

**Mr. Hammond:** The problem with the reserve question is that it is a matter of judgment. We go in and say we believe the figure should be this much; they say you are crazy, it should not be this much. You get into that sort of argument. So it may be necessary that we have the authority to get an independent assessment done of the claims reserves and then say that is the figure that has to be taken into account for

[Traduction]

**M. McCrossan:** Si, par exemple, une personne qui a acquitté une prime annuelle soumet une demande de règlement cette semaine et que le décret de liquidation a été promulgué la semaine précédente, cette personne dispose-t-elle d'une protection pour toute l'année?

**M. Hammond:** Oui. Les polices demeurent en vigueur, bien que nous conseillons aux titulaires de polices de souscrire une autre assurance. La compagnie demeure tenue de respecter ses engagements.

**M. McCrossan:** Je vois. Ainsi, un titulaire de police qui souscrit une autre assurance peut ou bien percevoir un double montant ou bien ne rien percevoir du tout de la part de . . .

**M. Hammond:** Il ne percevra pas un double montant parce qu'une police d'assurance biens et risques divers contient toujours une clause qui empêche de percevoir un double montant.

**M. McCrossan:** Oui.

**M. Hammond:** Ainsi, s'il veut être sûr de percevoir l'intégralité du règlement, il ferait bien de souscrire une nouvelle assurance. Mais en vertu des dispositions de la Loi sur les liquidations, les requérants et les titulaires de polices qui n'ont pas soumis de demande de règlement sont mis sur un pied d'égalité—les requérants pour le montant du règlement demandé, les titulaires de polices pour le montant des primes non gagnées à la date du décret de liquidation—et passent avant les autres créanciers.

**M. McCrossan:** Et quand croyez-vous que le décret de liquidation sera promulgué?

**M. Hammond:** Aucune date n'a été arrêtée, mais nous essayons aujourd'hui d'en arrêter une. La décision est intervenue la nuit dernière. Comme il est difficile à la cour de fixer une date pendant l'été, je ne peux dire si cette mesure entrera en vigueur au cours des prochains jours.

**M. McCrossan:** Je vois. En ce qui concerne les réserves afférentes aux règlements sur lesquels vous aviez des doutes, vous a-t-on soumis les vérifications que toute compagnie est sensée vous remettre à cet effet?

**M. Hammond:** Oui, un poste de l'état y est consacré.

**M. McCrossan:** Comment ces tableaux vous ont-ils semblé?

**M. Hammond:** Ils ne m'ont pas satisfait. C'est la raison pour laquelle nous insistons tant auprès d'eux en ce qui concerne les réserves afférentes aux règlements.

**M. McCrossan:** Étant donné que les réserves ne semblent pas suffisantes, disposez-vous de moyens pour contraindre la compagnie à les augmenter?

**M. Hammond:** Les réserves sont une question de jugement. Si nous allons trouver des compagnies et que nous leur disons que les réserves doivent atteindre un montant donné, elles nous répondent que c'est déraisonnable, que les réserves ne devraient pas être aussi élevées. C'est là le genre de discussion à laquelle on arrive. C'est pourquoi nous devrions peut-être disposer de l'autorité nécessaire pour obtenir une évaluation

[Text]

purposes of assessing the company's capital and surplus position. We do not have that specific authority in the legislation.

**Mr. McCrossan:** You mentioned you had some concerns about Southhampton. It is a Bermuda-domiciled company?

**Mr. Hammond:** That is right, yes.

**Mr. McCrossan:** Does it offer reinsurance to other Canadian companies?

**Mr. Hammond:** I do not think so. No.

**Mr. McCrossan:** Okay, so there is no other problem there.

You mentioned that you had questions about the recoverability of reinsurance. In the last six months have you got some sort of handle on the nature of the contestation of claims?

**Mr. Hammond:** Yes. For example, we mentioned some of the disputes the company is involved in. Yes, I think we are pretty well up on some of the problems with the reinsurance portfolio, but of course you can never be sure. We have more claims coming in all the time, and until you actually ask for the money you are never sure what is going to happen.

**Mr. McCrossan:** Yes. Have some claims been withheld at this stage of the game, or is it just a likelihood—you are feeling that some will be?

**Mr. Hammond:** In respect of reinsurance?

**Mr. McCrossan:** Yes.

**Mr. Hammond:** Oh yes, some claims have been withheld. Mr. Poprawa says there is a lot of litigation involved.

**Mr. McCrossan:** And the basis of the litigation is what—fraud presumably, or misrepresentation?

**Mr. Hammond:** Misrepresentation.

**Mr. McCrossan:** This is my final question. You mentioned that the company in its final statement had an equity of some \$22 million but amounts due from affiliates of \$30 million. How collectable are the amounts due from affiliates?

**Mr. Hammond:** We are not absolutely sure, and of course that is one of the first things the liquidator is going to have to work on. We believe some of it is collectable. Mr. Poprawa says there is about \$11 million in trust funds.

**Mr. McCrossan:** For the rest that is not collectable, the balance of the \$19 million, where is the domicile of the companies?

[Translation]

indépendante des réserves afférentes aux règlements. Nous disposerions alors d'un chiffre dont il faudrait tenir compte aux fins de l'évaluation du capital et de l'excédent de la compagnie. La législation actuelle ne nous donne pas le pouvoir d'exiger une telle évaluation.

**M. McCrossan:** Vous avez indiqué que la *Southampton* vous donnait certaines inquiétudes. Est-ce une compagnie dont le siège social est établi aux Bermudes?

**M. Hammond:** Oui, c'est exact.

**M. McCrossan:** Offre-t-elle de la réassurance à d'autres compagnies canadiennes?

**M. Hammond:** Non, je ne crois pas.

**M. McCrossan:** Bon, alors il n'y a aucun autre problème.

Vous aviez signalé que vous vous posiez certaines questions sur la possibilité de recouvrer la réassurance. Au cours des six derniers mois, avez-vous pu déterminer la nature de la contestation des règlements?

**M. Hammond:** Oui. Par exemple, nous avons indiqué certains des différends dans lesquels la compagnie est engagée. Oui, nous sommes assez bien informés des problèmes que pose le portefeuille de réassurance, mais pas avec certitude. Il y a de plus en plus de demandes de règlement, mais on ne peut prévoir ce qui va se passer tant qu'on n'a pas effectivement réclamé son argent.

**M. McCrossan:** Oui. Certaines demandes de règlement ont-elles été, à ce stade, refusées ou avez-vous simplement l'impression que certaines d'entre elles le seront?

**M. Hammond:** En ce qui concerne la réassurance?

**M. McCrossan:** Oui.

**M. Hammond:** Oui, certaines demandes de règlement ont été refusées. M. Poprawa affirme que de nombreux cas ont été portés devant les tribunaux.

**M. McCrossan:** Et quel est le motif de la saisie des tribunaux... la fraude probablement, ou la fausse présentation des faits?

**M. Hammond:** La fausse présentation des faits.

**M. McCrossan:** Une dernière question. Vous avez signalé que la compagnie avait déclaré dans son dernier état qu'elle disposait d'avoirs totalisant quelques 22,000,000\$ mais que les sommes dues par les sociétés affiliées s'élevaient à 30,000,000\$. Dans quelle mesure pourrait-on recouvrer les sommes dues par ces dernières?

**M. Hammond:** Nous ne savons pas exactement et il s'agit là d'une des premières tâches à laquelle le liquidateur devra se consacrer. Nous croyons pouvoir recouvrer certaines de ces créances. M. Poprawa affirme qu'environ 11,000,000\$ sont déposés en fiducie.

**M. McCrossan:** En ce qui concerne les sommes non recouvrables, le solde des 19,000,000\$, où se trouve le siège social des compagnies?



[Texte]

• 1200

**Mr. Hammond:** It is mainly Canada, but it is also the United States: Haddon S. Fraser Associates Inc.

**Mr. McCrossan:** So there is a question about whether those companies themselves will be wound up?

**Mr. Hammond:** Certainly the liquidator will be pressing his claim for those amounts. We have some draft financial statements for the group as a whole. In the past we have had difficulty getting those statements, but we did get them this year. They indicate there are some financial problems in the group.

**Mr. McCrossan:** So how many other companies are likely to be put into receivership as a result of this shortfall of \$19 million?

**Mr. Hammond:** It is hard to say. In the Ivanhoe group there are eight companies.

**The Chairman:** General insurance, property, and casualty companies.

**Mr. Hammond:** No, they are not all companies. In fact, I have an organization chart that I could give members of the committee if they want to look at it. There is Ivanhoe Insurance Group, which is the parent company. Then Ivanhoe Insurance Group owns Ivanhoe Insurance Managers Limited, which is this management company we talked about, which in turn owns Northumberland. Then if you go back up to the top, Ivanhoe Insurance Group owns Ivanhoe International Limited (Bermuda), which in turn owns Southampton Insurance Company Limited. Then there is another chain down. I will not bother to give you all that. You get the picture. Then Ivanhoe Insurance Group Limited also owns Haddon S. Fraser Associates Inc., which is a management company which manages their U.S. business.

**Mr. McCrossan:** Which are the affiliates that owe the \$30 million?

**Mr. Hammond:** The companies that owe the money are Ivanhoe Insurance Managers Limited, for the \$30 million, and Haddon S. Fraser Associates.

**Mr. McCrossan:** Ivanhoe Insurance Managers Limited is Canadian?

**Mr. Hammond:** That is right.

**Mr. McCrossan:** And Haddon S. Fraser is American.

**Mr. Hammond:** That is right.

**Mr. McCrossan:** What do the statements of those companies look like for equity?

**Mr. Hammond:** We do not have the statements of those companies. We have a consolidated statement for the Ivanhoe Group.

**Mr. McCrossan:** What is the nature of the amounts owed by the other companies? I would think it is fairly unusual to have

[Traduction]

**M. Hammond:** C'est principalement le Canada, mais ce sont également les États-Unis: *Haddon S. Fraser Associates Inc.*

**M. McCrossan:** Donc la question se pose de savoir si ces compagnies seront liquidées.

**M. Hammond:** Certes, le liquidateur exigera ces montants. Nous avons certaines ébauches d'états financiers pour l'ensemble du groupe. Nous avons eu de la difficulté par le passé à obtenir ces états, mais nous les avons obtenus cette année. Ils font ressortir certains problèmes financiers à l'intérieur du groupe.

**M. McCrossan:** Donc, combien d'autres compagnies sont-elles susceptibles d'être placées sous séquestre à la suite de ce déficit de 19,000,000\$?

**M. Hammond:** C'est difficile à dire. Le groupe *Ivanhoe* compte 8 compagnies.

**Le président:** Les compagnies d'assurance générale, d'assurance de biens et risques divers.

**M. Hammond:** Non, ce ne sont pas toutes les compagnies. En fait, j'ai un organigramme que je pourrais remettre aux membres du Comité s'ils désirent l'examiner. Il y a le groupe *Ivanhoe Insurance*, qui est la société mère. Ce groupe possède *Ivanhoe Insurance Managers Limited*, qui est la société de gestion dont nous avons parlé, qui à son tour possède *Northumberland*. Donc, si vous revenez au sommet de l'organigramme, le groupe *Ivanhoe Insurance* possède *Ivanhoe International Limited* (Bermudes), qui à son tour possède *Southampton Insurance Company Limited*. Ensuite, il y a une série de relations de dépendance. Je ne me donnerai pas la peine de vous donner tous les détails. Vous avez là un aperçu de la situation. Le groupe *Ivanhoe Insurance* possède également *Haddon S. Fraser Associates Inc.*, qui est une société de gestion chargée des opérations aux États-Unis.

**M. McCrossan:** Quelles sont les filiales qui doivent les 30,000,000\$?

**M. Hammond:** Les compagnies qui doivent l'argent sont *Ivanhoe Insurance Managers Limited*, pour les 30 millions, et *Haddon S. Fraser Associates*.

**M. McCrossan:** *Ivanhoe Insurance Managers Limited* est une société canadienne.

**M. Hammond:** C'est exact.

**M. McCrossan:** Et *Haddon S. Fraser* est une société américaine.

**M. Hammond:** C'est exact.

**M. McCrossan:** Qu'indiquent les états de ces compagnies sur le plan de l'avoir?

**M. Hammond:** Nous n'avons pas les états de ces compagnies. Nous avons un état consolidé du groupe *Ivanhoe*.

**M. McCrossan:** Quelle est la nature des montants dus par les autres compagnies? Je crois qu'il est assez inhabituel que

[Text]

so much due from affiliates, unless there has been a stripping operation.

**Mr. Hammond:** It is mainly the premium flow, and included in that figure is an amount the management companies agreed to rebate to the insurance companies. You can talk about whether or not that is a . . . what should I say? They had an arrangement whereby they paid this management company a commission and management fees, and the company agreed, depending on the underwriting results of the company, to refund some of the amounts that were paid in the form of commissions and management fees. So some of that consists of that amount.

**Mr. McCrossan:** Is there any indication that money has been passed up from Ivanhoe Insurance Managers or Haddon S. Fraser towards the parent, the Ivanhoe Insurance Group; that there has been a stripping operation?

**Mr. Hammond:** The problem is that we do not have access to the books and records of Ivanhoe. That is another thing I could mention if I sat down and worked out the list of the things that . . .

**The Chairman:** Has the Government of Ontario or RIBO access to Ivanhoe Insurance Group Limited?

**Mr. Hammond:** We have been in touch with RIBO. They do not have access to the group, but they have access to Ivanhoe Insurance Managers Limited.

**Mr. McCrossan:** Let us assume for the moment, Mr. Chairman, that today money was there; that the \$30 million was actually in these two upstream companies. What is to prevent an offshore parent from simply transferring the money out of those limited companies upstream, so you could not get at it?

**Mr. Hammond:** Nothing, except for the trustee responsibilities for the insurance premiums.

**Mr. McCrossan:** So there is nothing you can do to preserve the collectibility of that money? They could just strip the money out?

• 1208

**Mr. Hammond:** We have taken some action. For example, we have contacted the bankers of these firms and we have said that this company owes money to Northumberland and we do not think any money should be released from their accounts. We have done that. Do you have any other comments about what action . . .

**Ms U. Menke (Legal Counsel, Department of Insurance):** There is nothing we can do to freeze money in the accounts of a company over which we have no control, and that is generally the case.

**Mr. McCrossan:** How did you arrive at the assessment that only 11 out of the 30 were likely to be collected?

[Translation]

des filiales doivent des montants si importants, à moins qu'il y ait eu opération de dépouillement.

**M. Hammond:** C'est principalement le flux des primes, et un montant que les sociétés de gestion ont convenu de remettre aux compagnies d'assurance est inclus dans ce chiffre. Vous pouvez vous demander si cela est ou non un . . . que devrais-je dire? Elles ont conclu une entente par laquelle elles ont versé à cette compagnie de gestion une commission et des frais de gestion, et la compagnie a convenu, selon les résultats de souscription de la compagnie, de rembourser une certaine partie des montants qui ont été payés sous la forme de commissions et de frais de gestion. Donc ce montant représente une certaine partie de ces montants.

**M. McCrossan:** Y a-t-il des indications qui permettent de croire que de l'argent a été remis par *Ivanhoe Insurance Managers* ou *Haddon S. Fraser* à la société mère, le groupe *Ivanhoe Insurance*; qu'il y a eu opération de dépouillement?

**M. Hammond:** Le problème est que nous n'avons pas accès aux livres et aux registres de *Ivanhoe*. C'est une autre chose que je pourrais mentionner si je m'asseyais et faisait la liste des choses qui . . .

**Le président:** Le gouvernement de l'Ontario ou RIBO ont-ils accès aux livres et registres du groupe *Ivanhoe Insurance*?

**M. Hammond:** Nous avons communiqué avec des représentants de RIBO. Ils n'ont pas accès aux livres et aux registres du groupe, mais ils ont accès à ceux de *Ivanhoe Insurance Managers Limited*.

**M. McCrossan:** Supposons pour le moment, monsieur le président, qu'aujourd'hui l'argent était là; que le 30,000,000\$ se trouvait en réalité dans ces deux sociétés en amont. Cela vise-t-il à empêcher une société mère étrangère de tout simplement transférer l'argent de ces sociétés en responsabilité limitée en amont, de sorte que vous ne pouviez y toucher?

**M. Hammond:** Rien, sauf les responsabilités du fiduciaire en ce qui concerne les primes d'assurance.

**M. McCrossan:** Donc il n'y a rien que vous puissiez faire pour assurer le recouvrement de cet argent? Elles pourraient tout simplement se départir de l'argent?

**M. Hammond:** Nous avons pris certaines mesures. Par exemple, nous avons communiqué avec les banquiers de ces firmes et leur avons dit que cette compagnie doit de l'argent à la *Northumberland* et que nous ne pensions pas qu'aucune somme d'argent devrait être libérée de leurs comptes. Nous avons fait cela. Avez-vous d'autres commentaires au sujet de quelles mesures . . .

**Mme U. Menke (conseillère juridique, Département des assurances):** Nous ne pouvons rien faire pour geler l'argent dans les comptes d'une compagnie à l'égard de laquelle nous n'avons aucun contrôle, et cela est généralement le cas.

**M. McCrossan:** De quelle façon êtes-vous arrivé à évaluer que seulement onze des trente étaient susceptibles d'être recouvrés?



[Texte]

**Mr. Hammond:** I think this is the amount in the trust account. Our other assessment is based... We have some draft financial statements for the Ivanhoe Insurance Group as a whole on a consolidated basis, and it shows a net equity of \$6 million. As I indicated, the draft statement for the insurance company shows a net equity of \$20 million. To me, this indicates that the other companies are in financial difficulty.

**Mr. McCrossan:** Do you have any way of co-operating with the Bermuda authorities to find out whether or not there has in fact been some sort of an asset-stripping arrangement going on?

**Mr. Hammond:** Certainly we are going to be in touch with the Bermuda authorities quickly, but I have found from past experience that there is not much the Bermuda authorities can do about this sort of situation.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** A suggestion was made earlier that we go in camera on this matter with you, Mr. Hammond. Therefore I am going to ask the public to leave the meeting at this point so that the committee can proceed in camera for a while. We will reconvene with public hearings at 1 p.m. At that time we will be seeing Mr. H.H. Binhammer.

**Mr. de Jong:** Mr. Chairman, before we get into an in camera meeting I wonder if I could ask Mr. Hammond just one question about my favourite trust company, Pioneer.

**The Chairman:** All right.

**Mr. de Jong:** This is just to get one item on the record. Sir, with respect to the monthly statements we have received, I just wanted to know if these monthly statements are the ones you also send to the provincial government. Did they also have access to them?

**Mr. Hammond:** No, we do not send the monthly statements to the provincial authorities; we send to the provincial authorities a report on our assessment of the financial position of problem companies. We talk about the monthly licence, why and what the problems are, but we do not send the financial statements. They would have been available had they asked for them, but they did not ask for them.

**Mr. de Jong:** This quarterly liquidity statement of February 29, 1984, for example, would not have been sent to the provincial government.

**Mr. Hammond:** No, it would not have been sent.

**Mr. Page:** Mr. Chairman, the quarterly liquidity statement you have in front of you was sent to us on a monthly basis, but it would have been filed on a quarterly basis, as the name indicates, with each jurisdiction in which the company was licensed.

**Mr de Jong:** Okay, but they were never sent...

**The Chairman:** Gentlemen, I hope you appreciate that we have to start public hearings again at 1 p.m. Mr. de Jong, you were the one who requested the in camera hearings; I think it

[Traduction]

**M. Hammond:** Je pense que ceci est le montant dans le compte de fiducie. Notre autre évaluation se fonde... nous disposons de certains projets d'état financier pour le Groupe d'assurances *Ivanhoe* dans son ensemble sur une base consolidée, et ils indiquent une situation nette de 6 000 000\$. Comme je l'ai mentionné, le projet d'état de la compagnie d'assurance montre une situation nette de 20 000 000\$. À mon avis, ceci indique que les autres compagnies sont en difficulté financière.

**M. McCrossan:** Avez-vous une certaine façon de coopérer avec les autorités des Bermudes pour savoir si, de fait, une sorte d'arrangement existe pour se départir des actifs?

**M. Hammond:** Certainement, nous communiquerons rapidement avec les autorités des Bermudes, mais, d'après mon expérience, les autorités des Bermudes ne peuvent pas faire grand chose au sujet de ce type de situation.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Il a été suggéré plus tôt que cette question soit discutée à huis-clos avec vous, monsieur Hammond. Je demande donc au public de quitter la réunion à ce moment-ci de sorte que le Comité puisse poursuivre à huis-clos pendant un certain temps. Nous reprendrons les audiences publiques à 13h00. À ce moment-là, nous verrons M. H.H. Binhammer.

**M. de Jong:** Monsieur le président, avant que nous nous réunissions à huis-clos, je me demande si je puis poser une seule question à M. Hammond au sujet de ma compagnie de fiducie favorite, *Pioneer*.

**Le président:** D'accord.

**M. de Jong:** C'est simplement pour porter un point au dossier. Monsieur, en ce qui concerne les états mensuels que nous avons reçus, je désire simplement savoir si ces états sont ceux que vous faites parvenir également aux autorités provinciales. Celles-ci ont-elles aussi accès à ces états?

**M. Hammond:** Non, nous ne faisons pas parvenir les états mensuels aux autorités provinciales; nous envoyons à ces dernières un rapport sur notre évaluation de la situation financière des compagnies à problèmes. Nous élaborons au sujet du permis mensuel, de la nature et des raisons des problèmes, mais nous ne faisons pas parvenir les états financiers. Si elles les avaient demandés, ils auraient été mis à leur disposition, mais elles ne les ont pas demandés.

**M. de Jong:** Cet état trimestriel des liquidités du 29 février 1984, par exemple, n'aurait pas été envoyé aux autorités provinciales.

**M. Hammond:** Non, il ne l'aurait pas été.

**M. Page:** Monsieur le président, l'état trimestriel des liquidités que vous avez devant vous nous a été envoyé mensuellement, mais il aurait été déposé trimestriellement, comme le nom l'indique, auprès de chaque juridiction dans laquelle la compagnie a obtenu son permis.

**M. de Jong:** Très bien, mais ils n'ont jamais été envoyés...

**Le président:** Messieurs, j'espère que vous savez que nous devons reprendre les audiences publiques à 13 heures. Monsieur de Jong, vous-même avez demandé les audiences à huis-

[Text]

would be unfair of you now to make it impossible for us to do that.

I would ask all the members of the public to leave so that we can proceed with this meeting in camera.

• 1311

**The Chairman:** We are continuing our discussion of financial institutions and the regulation thereof. We have before us for this first portion Professor H.H. Binhammer, Dean of Arts and Professor of Economics from the Royal Military College of Canada.

We are pleased to welcome you, professor. We have your brief and a further paper that we are circulating. We had your original brief and a further paper. In view of time constraints, may I suggest that you make some preliminary remarks and then allow our members to ask you some questions. Unfortunately, as you can appreciate, we have to move right along, and if you were to read the whole brief I doubt if we would have any opportunity to ask you anything. That might be the best answer for you, but I do not think it is fair to us; we would really appreciate being able to ask you about matters. If that would be satisfactory, it would be best for us.

I will take your brief to be appended to our minutes, printed and circulated.

**Professor H.H. Binhammer (Dean of Arts and Professor of Economics, Royal Military College of Canada):** Mr. Chairman, it really was not intended to be a brief per se, it was intended to be opening remarks. However, I will ...

**The Chairman:** I was talking about a paper submitted to us that is dated July 10.

**Prof. Binhammer:** That is the paper on deposit insurance.

**The Chairman:** Yes. It is on deposit insurance.

**Prof. Binhammer:** I thought I would leave that with you, because you will not be directly concerned with deposit insurance until later.

**The Chairman:** We are presently concerned with that, Professor Binhammer. Our reference was expanded to include not only the green paper and obviously the associated technical supplement, but the financial report of the Canada Deposit Insurance Corporation together with the report on it by Bob Wyman.

**Prof. Binhammer:** Ladies and gentlemen, I am pleased to be given the opportunity to appear before your committee to discuss the proposals presented in the green paper from *The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion*.

In my brief statement I make a point that I think should be self-evident but has to be reiterated: financial depositary institutions are inherently fragile institutions; that is why we have the central bank and deposit insurance. The point must be made that they are fragile because of the very important

[Translation]

clos; je pense qu'il serait injuste de votre part maintenant de nous rendre la chose impossible.

Je demanderais à tous les membres du public de quitter de sorte que nous puissions poursuivre cette réunion à huis-clos.

**Le président:** Nous poursuivons l'examen des institutions financières et de leur réglementation. En ce début de séance, nous entendrons le professeur H.H. Binhammer, doyen des Arts et professeur d'économie au Collège militaire royal du Canada.

Nous sommes heureux de vous accueillir, professeur. Nous faisons circuler votre mémoire et l'autre document que vous nous avez fait parvenir. Étant donné le temps limité dont nous disposons, je vous demanderais de vous en tenir à une brève déclaration liminaire, après quoi les membres du Comité pourraient vous interroger. Malheureusement, comme vous vous en rendez compte, il nous faut aller passablement vite. Si vous deviez nous lire le mémoire en entier, je doute que nous ayons le temps de vous poser des questions. Peut-être cela vous conviendrait-il, mais pour nous cela pourrait être frustrant, car il y a des points sur lesquels nous aimerions vous interroger. Si vous le voulez bien, nous procéderons donc ainsi.

Je verrai à ce que votre mémoire soit annexé au procès-verbal et à ce qu'on le fasse imprimer et circuler.

**M. H.H. Binhammer (professeur, doyen des Arts et professeur d'économie, Collège militaire royal du Canada):** Monsieur le président, mon texte ne se voulait pas un mémoire comme tel. Pour moi, il ne s'agissait que d'observations préliminaires. Toutefois, j'aimerais ...

**Le président:** Je voulais parler du document que vous nous avez soumis et qui porte la date du 10 juillet.

**M. Binhammer:** C'est-à-dire le texte sur l'assurance-dépôts ...

**Le président:** Oui, sur l'assurance-dépôts.

**M. Binhammer:** Je vous l'ai remis, toutefois, en pensant que vous ne vous pencheriez sur l'assurance-dépôts que plus tard.

**Le président:** Nous nous intéressons à cette question maintenant, professeur. Notre mandat a été élargi de sorte qu'il ne recouvre pas uniquement le Livre vert et, bien sûr, le supplément technique qui l'accompagne, mais aussi le bilan financier de la Société d'assurances-dépôts du Canada et le rapport qu'en a fait Bob Wyman.

**M. Binhammer:** Mesdames et messieurs, je suis heureux de l'occasion qui m'est offerte de me présenter devant vous pour discuter des propositions du Livre vert intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*.

Dans mon bref exposé je signale un point qui me paraît aller de soi, mais qu'il convient néanmoins de rappeler: les institutions financières recevant les dépôts sont fragiles de nature; c'est pour cette raison qu'il existe une banque centrale et une assurance-dépôts. Ce qu'il faut surtout souligner c'est que si



*[Texte]*

function that they perform, which of course is that of asset transformation. Now, I need not go into that at this time. I am concerned with deposit insurance. The difficulty with our present system of government deposit insurance arises from the public's perception that either deposit-taking institutions will not be allowed to fail, or from premium assessment that is not related to the risks covered by the insurer. Without internalizing the costs of the risks they assume, either in the form of risk premiums included in the interest rates paid on deposits or in the insurance premium levied on them, institutions have an incentive for excessive risks. As a consequence, both financial and real capital may be overallocated and risky investments and risk-carrying may be inefficient. Moreover, with premium . . . Not related to risk, less risky institutions subsidize more risky ones.

• 1315

Now, these shortcomings of our system, together with some proposals for reform, are considered in the paper I am leaving with you. The reform proposals reviewed in the paper include explicit and implicit risk-based premiums, limited insurance coverage, appropriate closure rules, lender of last resort facilities, financial disclosure, subordinated debt and private insurance. These reforms, in one way or another, attempt to correct the difficulties arising from deposit insurance by imposing more market or regulatory discipline to force institutions to internalize their risk-taking.

Now, the point I want to make is that, regardless of the specific reforms made to the deposit insurance system, the need for regulation remains to deal with moral hazard and adverse selection problems. However, the regulatory revisions undertaken must be conditioned by the reforms made to the deposit insurance system and vice versa. In other words, I think you have to consider what you are going to do with the deposit insurance system at the same time as you are considering changes in the regulations to the entire system. I do not think you can divorce one from the other.

With respect to the green paper proposals on financial structure and competition, although the holding company concept has the appearance of a move toward regulation by function, the traditional four-pillar structure remains, except for networking in the delivery of financial services. In so far as it is institutions and not functions that become insolvent, it is appropriate that the focus of the regulatory framework remain on institutions. The structural proposals can be viewed as a means for dealing with the politically sensitive issue of closely held financial institutions, as a means for dealing with institutions through networking to offer their customers a broader range of services and one-stop shopping, and for increasing efficiency and competition, especially in commercial lending.

*[Traduction]*

elles sont fragiles, c'est en raison même de l'importante fonction qu'elles exercent à l'égard de la conversion des avoirs. Mais je n'ai pas à insister davantage sur ce point maintenant. La question qui m'occupe concerne l'assurance-dépôts. La difficulté du système actuel d'assurance-dépôts gouvernemental vient de la perception du public que les institutions qui reçoivent leurs dépôts ne peuvent pas faire faillite, ou d'une évaluation des primes qui ne correspond pas aux risques couverts par l'assureur. En n'assumant pas le coût des risques qu'elles supportent, soit sous forme de primes de risque comprises dans le taux des intérêts versés sur les dépôts, soit d'une prime d'assurance applicable à ceux-ci, les institutions se trouvent incitées à prendre des risques excessifs. En conséquence, le capital de financement et le capital réel peuvent être affectés de façon excessive, et les investissements hasardeux et porteurs de risques peuvent être inefficaces. De plus, avec les primes . . . Les institutions sans lien avec les risques et moins spéculatives subventionnent les institutions moins spéculatives.

Ces déficiences de notre système, ainsi que des propositions de réforme, sont examinées dans le document que je vous laisse. Les propositions de réforme examinées dans le document comprennent les primes fondées sur les risques explicites et implicites, la couverture d'assurance limitée, les règles de fermeture appropriée, les facilités de prêteur en dernier ressort, la divulgation financière, les dettes subordonnées et l'assurance privée. Ces réformes tentent de corriger, d'une façon ou d'une autre, les difficultés soulevées par l'assurance-dépôt en imposant une plus grande discipline de marché ou de réglementation, afin d'obliger les institutions à internaliser leur prise de risque.

Maintenant, indépendamment des réformes précises apportées au système d'assurance-dépôt, je veux montrer que la réglementation doit encore traiter les problèmes de risque moral et de mauvais choix. Cependant, les révisions de la réglementation doivent tenir compte des réformes apportées au système d'assurance-dépôt et vice versa. D'autres choses, je pense que vous devez examiner ce que vous allez faire du système d'assurance-dépôt en même temps que vous examinez les changements aux règlements dans l'ensemble du système. Je ne pense que vous puissiez séparer les deux.

Quant aux propositions du Livre vert relatives à la structure financière et à la concurrence, bien que le concept de la société de portefeuille semble se diriger vers la réglementation par fonction, la structure traditionnelle à quatre piliers demeure, sauf pour le réseau de la prestation des services financiers. Dans la mesure où ce sont les institutions et non les fonctions qui déviennent insolubles, il convient que le cadre de la réglementation continue de s'appliquer aux institutions. Les propositions quant à la structure peuvent être considérées comme un moyen de régler la question des institutions financières étroitement contrôlées, qui constitue un problème politique délicat, comme un moyen aussi de permettre aux dites institutions de se constituer en réseau pour offrir à leurs clients un plus large éventail de services et un guichet unique, comme un moyen enfin d'accroître l'efficacité et la concurrence, notamment dans le secteur du prêt commercial.

## [Text]

Now, it seems to me that allowing the financial holding company and its bank subsidiaries to be closely held severely restricts the proposed structure from introducing efficiencies and other benefits. The required insulation of a financial holding company from its affiliates, and in turn these from each other, makes one question whether or not significant benefits can be derived from conglomeration. On the other hand, there are those who would argue that gains from any kind of conglomeration are not at all self-evident. They cite the experience of industrial companies who appear to be moving away from the notion that large-scale and highly diversified business is necessarily more efficient. Moreover, the academic evidence that is available suggests that largeness is not required to exploit economies of scale and scope in the financial sector. If these observations have validity, one has to question whether or not the proposed structural changes will increase efficiency. They may indeed add inefficiencies because of the additional regulatory interference they entail.

Although networking seems to be the appropriate way to go for retailing financial services, I am sceptical of the advantages to be gained by the consumer. In order to make the benefits attractive to the consumer, they must be derived from alleged efficiency advantages to be gained from within the conglomerate. These are likely to be small under the proposed structure because different parts of the financial holding company group are to be managed by and large as separate companies.

• 1320

If I may make a few remarks with respect to controlling self-dealing and conflicts of interest, I think the proposals with respect to prohibitions, limitations, and insulation are well taken. However, I guess I would opt or I would certainly go one step further and impose some ownership restrictions. I am very uncomfortable with the ownership allowed.

Now, with respect to the proposal to deal with conflicts of interest to protect consumers, information control within an institution, more disclosure to consumers and regulators, and better access to remedial action in the courts, all these measures are praiseworthy.

Internal information flows, which lead to conflicts of interest, are to be controlled with the creation and maintenance of Chinese walls. These are especially needed between fiduciary and all other financial operations. The difficulty with this technique, particularly when institutions experience trouble, is that apparent secure walls become garden fences. How do you deal with this? I do not know. The proposal to create financial conflict of interest offices, to provide assistance to individuals for redress of losses from abuses of conflicts of interest, is a very good one. Since it will be difficult to

## [Translation]

Par ailleurs, il me semble que permettre le contrôle étroit de la société de portefeuille financier et de ses filiales bancaires nuit dans une large mesure à l'introduction par la structure proposée de l'efficacité et d'autres avantages. La nécessité d'isoler une société de portefeuille financier des sociétés apparentées et, à leur tour, d'isoler celles-ci entre elles, soulève une question: la formule du conglomérat présente-t-elle des avantages considérables? Par ailleurs, certains affirmeraient que les avantages du conglomérat, quelle qu'en soit la forme, ne sont pas évidents. Ils donnent en exemple l'expérience de certaines entreprises industrielles qui semblent s'écarter de l'idée que des entreprises diversifiées et de grande envergure sont nécessairement plus efficaces. De plus, la preuve toute théorique dont nous disposons laisse croire que point n'est besoin d'une grande taille pour exploiter les économies d'échelle et l'intérêt dans le secteur financier. Si ces observations ont quelque valeur, il convient alors de se demander si les changements de structure proposés accroîtront l'efficacité. Ils pourraient bien en effet accroître l'inefficacité en raison de la réglementation additionnelle qui deviendrait nécessaire.

Quoique l'établissement de réseaux semble la bonne façon de procéder en ce qui concerne les services financiers au détail, je doute que le consommateur y trouve quelque avantage. Pour qu'il juge les avantages attrayants, ceux-ci devront découler des avantages supposés que devrait offrir le conglomérat. Ils seront vraisemblablement minces dans le cadre de la structure proposée, car divers éléments du groupe des sociétés de portefeuille financier seront gérés en gros comme des sociétés distinctes.

Si vous me permettez de formuler quelques observations concernant la réglementation des transactions intéressées et des conflits d'intérêts, il me semble que les propositions relatives aux interdictions, aux restrictions et aux cloisonnements sont bien conçues. Je n'hésiterais pas cependant à franchir un autre pas et à imposer certaines restrictions à la propriété. Je me sens très gêné par la latitude accordée en matière de propriété.

Cela dit, les mesures proposées pour traiter les conflits d'intérêts en vue de protéger le consommateur, de même que celles qui visent à réglementer la circulation de l'information au sein des institutions, à communiquer plus de renseignements aux consommateurs et aux organismes de réglementation et à faciliter les recours aux tribunaux m'apparaissent toutes dignes d'éloges.

La circulation des informations internes qui engendre des conflits d'intérêts doit être corrigée par l'érection et l'entretien de cloisons étanches. Celles-ci sont surtout nécessaires pour isoler l'activité fiduciaire de toutes les autres opérations financières. Le problème que pose ce correctif, en particulier lorsque les institutions éprouvent des difficultés, est que des brèches peuvent alors s'ouvrir dans des cloisons en apparence étanches. Quelle solution apporter à ce problème? Je ne sais pas. Je trouve excellente la proposition de créer des bureaux chargés de s'occuper des conflits d'intérêts en matière financière en vue d'aider les victimes des abus liés aux conflits



[Texte]

specify the appropriate functions of this office, one should probably allow it to evolve over time.

Now, with respect to supervision and the regulatory approach, let me make this point. I think that somewhere along the line we have to find out what the role should be in supervision and regulation of the deposit insurer versus that of the regulators. There must be a method of co-ordinating the two. I appreciate that this is a difficult problem because it does involve both provincial and federal jurisdictions. But it seems to me that if provincial jurisdictions refuse to allow the Canada Deposit Insurance Corporation discretion to protect its insurance fund as it sees fit, then, the insurance corporation should include provisions for indemnification in its agreements with the provinces.

With respect to the change in the regulatory approach for what is permitted investments by these financial institutions, the move from the qualitative approach to quantitative or portfolio approach I think is a good one, because it does allow the institutions greater opportunities for diversification and with appropriate diversification it should enhance their solvency.

In conclusion, I would like to say that I feel you should make sure that you take the systems approach. I think we made a mistake in 1980, when we changed the legislation of the chartered banks and not that of the non-bank institutions. So this time around, while you are looking at nonbank financial institutions, I think you must at the same time attend the bank legislation, because if you do not, you will find that the banks will further innovate, perhaps in an undesirable way, in order to maintain competitive equity. I will leave it at that for now.

**The Chairman:** Thank you very much, Prof. Binhammer. Mr. Minaker.

• 1325

**Mr. Minaker:** Dr. Binhammer, first I would like to say that I think your brief was one of the more concise. It hits the problems right on the head, better than any of the other briefs we have received to date, and does it very concisely. I am looking forward to reading the paper—we have not had the chance to read it as yet—that you have presented to us today.

I am going to ask you a couple of questions relating to two areas you have mentioned in your brief, on efficient risk sharing in the insurance deposit end of the problem we are faced with. In particular, you mentioned in the paper you just presented to us, on page 14, risk-related insurance premiums. I wonder if you could comment on what you feel might be some of the specific methods that could be looked at in trying to spread out this risk and keep it internalized within the companies themselves. Would you like to elaborate on that?

[Traduction]

d'intérêts à se dédommager de leurs pertes. Étant donné qu'il sera difficile de préciser les fonctions qu'il convient d'attribuer à ce bureau, le mieux serait sans doute de laisser la solution se préciser d'elle-même avec le temps.

En ce qui concerne la supervision et la réglementation, je suis d'avis que nous devons, en cours de route, déterminer quel doit être à cet égard le rôle de la Société d'assurance-dépôt par rapport à celui des organismes de réglementation. On doit aboutir à une méthode permettant de coordonner les deux rôles. Je reconnais qu'il s'agit d'un problème délicat, car la question relève de la double compétence du gouvernement fédéral et des provinces. Il me semble cependant que si les autorités provinciales refusent de permettre à la Société d'assurance-dépôt du Canada de protéger comme elle l'entend le fonds d'assurance, la société d'assurance doit alors prévoir des mesures d'indemnisation dans ses accords avec les provinces.

Pour ce qui est du changement dans le projet de réglementation concernant la nature des investissements autorisés par ces institutions financières, l'abandon de la formule qualitative au profit d'une formule quantitative (formule de portefeuille) me paraît judicieux, car il offre aux institutions des possibilités plus nombreuses de diversifier leurs activités, et une diversification judicieuse leur permettrait d'accroître leur solvabilité.

Pour conclure, j'estime que vous devriez adopter l'approche systématique. Je pense que nous avons commis une erreur en 1980, lorsque nous avons modifié le statut des banques à charte sans toucher à celui des institutions non bancaires. A présent que vous étudiez le cas des institutions financières non bancaires, il me semble que vous devez profiter de l'occasion pour ajuster la réglementation relative aux banques, car si vous ne le faites pas, vous verrez que les banques adopteront de nouvelles mesures qui risquent d'être fâcheuses, en vue de demeurer compétitives. Je m'en tiendrai là pour l'instant.

**Le président:** Je vous remercie, professeur Binhammer. Je cède la parole à M. Minaker.

**M. Minaker:** Docteur Binhammer, je voudrais d'abord signaler qu'à mon avis, votre exposé se distingue par sa concision. Il s'attaque aux problèmes de front, mieux que ne l'ont faits tous les autres que nous avons reçus jusqu'à maintenant, et avec brio. Je suis impatient de lire le mémoire—nous n'avons pas encore eu l'occasion de le faire—que vous nous avez présenté aujourd'hui.

Je vous poserai quelques questions concernant les deux domaines dont vous avez fait allusion dans votre exposé, plus précisément en ce qui touche le partage efficace du risque dans l'assurance-dépôts, qui constitue un aspect du problème auquel nous faisons face. En particulier, vous avez fait état des primes d'assurance-risques à la page 14 du mémoire que vous venez tout juste de nous présenter. Je me demande si vous pourriez faire des observations sur certaines des méthodes qui, selon vous, pourraient permettre de procéder à un partage du risque entre les compagnies. Auriez-vous l'obligeance de développer ce sujet?

[Text]

**Prof. Binhammer:** I think in one way or another we have to introduce some sort of premium system that either explicitly or implicitly is related to risk; that is, insurance premium. That is the best way to internalize risk.

I appreciate the horrendous implementation problems. But I think the Americans have come to the conclusion that it is possible to introduce a deposit insurance premium system that in one way or another is related to risk.

**Mr. Minaker:** Would you have the government as the insurer and then charge a fee related to the deposits or the investments of the different trust companies based on risk, and have an ongoing monitoring process that might escalate as the percentage of the capital or assets of a company become more involved in real estate or some other type of risk investment?

**Prof. Binhammer:** Yes. That is what we call using an implicit risk-related premium system, where the insurer can increase his regulatory control, which would escalate as the risk of the institution escalates, or as he sees it escalate.

**Mr. Minaker:** So it would have a self-turn-down effect on aggression into a risk area by a company.

**Prof. Binhammer:** Yes.

**Mr. Minaker:** Would you see possibly the government looking after that and charging the companies, or would you throw it right back at the insurance fields and let them do the insuring themselves?

**Prof. Binhammer:** In my paper I do make the case that I do not think private insurance is feasible—at least not complete private insurance. Maybe on the margin we can introduce private insurers as a way of introducing more market discipline, but I cannot see where private insurers can or will want to play a significant role in providing deposit insurance.

**Mr. Minaker:** Then, Mr. Chairman, who would establish what would be risk, or riskier than something else? Would it have to be the government, or would it be regulations that would establish that?

**Prof. Binhammer:** I would say it would have to be, in this case, the Canada Deposit Insurance Corporation.

**Mr. Minaker:** So we would almost have to set up regulations that would establish the ground rules, or we would have to put it on the shoulders of somebody to make that decision. Is that what you are saying?

**Prof. Binhammer:** That is right. You would have to give the government insurer a lot more discretion than it has now.

**Mr. Minaker:** The other area I think is important, as you do, is the harmonization of provincial and federal supervision and regulatory ability, I call it, to co-ordinate it. I was just wondering if you have any suggestions for the method you

[Translation]

**M. Binhammer:** D'une manière ou d'une autre, je pense que nous devons adopter un système de primes qui se rapporte directement ou indirectement au risque, c'est-à-dire une prime d'assurance. C'est la meilleure manière de laisser les compagnies s'occuper elles-mêmes du risque.

Je me rends compte des redoutables problèmes de mise en application, mais j'estime que les Américains ont conclu qu'il est possible d'adopter un système de primes d'assurance-dépôts qui, d'une façon ou d'une autre, tiendrait compte du risque.

**M. Minaker:** À votre avis, serait-il possible que le gouvernement joue le rôle d'assureur et qu'il impose ensuite des frais sur les dépôts ou sur les placements des différentes compagnies fiduciaires en fonction du risque, et verriez-vous d'un bon oeil un système de contrôle permanent qui pourrait s'intensifier lorsqu'un pourcentage accru du capital ou de l'actif d'une compagnie serait consacré aux biens immobiliers ou à un autre type de placement à risques élevés?

**M. Binhammer:** Oui. C'est ce que nous appelons un système de prime à risque implicite dans le cadre duquel l'assureur peut augmenter son pouvoir de réglementation selon les risques assumés par l'établissement, ou au moment où il les verrait augmenter.

**M. Minaker:** Ce système aurait donc pour effet d'empêcher automatiquement une compagnie de tomber dans un secteur à risques élevés.

**M. Binhammer:** Oui.

**M. Minaker:** À votre avis, le gouvernement devrait-il se voir confier ce rôle et imposer des tarifs aux compagnies, ou bien renverriez-vous la balle à ces dernières afin de les laisser s'occuper elles-mêmes de leurs affaires?

**M. Binhammer:** Dans mon mémoire, je tente d'établir que l'assurance privée n'est pas rentable—du moins l'assurance privée intégrale. Nous pourrions peut-être y avoir recours dans une certaine mesure pour exercer un plus grand contrôle sur le marché, mais je ne peux pas voir comment les assureurs privés pourraient, ou voudraient jouer un rôle important en matière d'assurance-dépôts.

**M. Minaker:** Dans ces conditions, monsieur le président, qui sera chargé de déterminer ce qui constitue un risque, ou le degré de ce risque? Sera-ce le gouvernement ou un règlement?

**M. Binhammer:** J'estime que dans ce cas, ce devrait être la Société d'assurance-dépôts du Canada.

**M. Minaker:** Nous serions alors presque forcés d'élaborer des règlements pour définir les règles du jeu, ou de confier à d'autres cette tâche. Est-ce bien ce que vous dites?

**M. Binhammer:** C'est bien cela. Vous devriez réserver à l'assureur du gouvernement une marge de manoeuvre beaucoup plus grande qu'à l'heure actuelle.

**M. Minaker:** Je pense comme vous que l'autre secteur est important. Il s'agit d'harmoniser, ou mieux, de coordonner les initiatives des provinces et du gouvernement fédéral en matière de supervision et de réglementation. Je me demandais si vous



[Texte]

could see being used. Would you have an advisory board or a regulatory board or a joint provincial and federal body that would do this? Or have you even given it any thought at this time?

**Prof. Binhammer:** I usually leave that up to the politicians. I wish I had something to put before you on that. No.

**Mr. Minaker:** I think it is a key area we have to face and come up with a solution to, to see this thing work. The whole thing could cave in if it is not established, in my opinion. I thought you might have some thoughts on how we might go about solving that problem for us, Dr. Binhammer.

• 1330

**Prof. Binhammer:** I wish I could, but I think anything you do here, anything the federal government does in changing the regulatory environment of the institutions that come under its jurisdiction . . . if the provincial governments do not harmonize their own legislation, what you do is going to come to naught.

**Mr. Minaker:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Riis.

**Mr. Riis:** I will pass to my colleague, Mr. de Jong. Thank you.

**Mr. de Jong:** You mentioned your concern about the provisions in the green paper dealing with ownership. I think it is a concern other witnesses have expressed as well, particularly the Governor of the Bank of Canada yesterday. He feels uncomfortable with allowing a few individuals to have owned more than 10% of these new financial institutions that we envisage here, though he stated to us that we have moved so far down the road on it that to reverse it is almost impossible, that we might as well accept the fact that these large financial conglomerates are here to stay. Would you agree with that? Obviously, by the tone of your remarks, I think you would have indicated to us that you would like to see some reversal of that and some new rules, most probably with a grandfather type of clause in them, that would see the eventual evolution to more widely held financial institutions.

**Prof. Binhammer:** There are those who would argue that to turn the clock back at this point would be too disruptive to financial markets. I think if we were to move slowly over time to reverse what has happened it would not affect financial markets adversely.

**Mr. de Jong:** Would you not agree that if the green paper is implemented the way it is it would in fact encourage further growth of financial conglomerates?

**Prof. Binhammer:** I am not sure about that. We have insulated the financial conglomerate from its affiliates—such are the proposals—and have insulated affiliates from themselves. I am not sure how attractive the financial holding company is going to be.

**Mr. de Jong:** That is again a sentiment that other witnesses have expressed as well. In essence they are saying that the

[Traduction]

auriez des suggestions concernant la méthode à utiliser. Selon vous, ce travail pourrait-il être accompli par un conseil consultatif, un bureau de réglementation ou un organisme fédéral-provincial? Y avez-vous même songé?

**M. Binhammer:** En règle générale, je laisse ces sujets aux hommes politiques. J'aimerais bien pouvoir vous en dire quelque chose. Mais ce n'est pas le cas.

**M. Minaker:** Je pense qu'il s'agit d'un secteur clé, que nous devons envisager et y trouver une solution. À mon avis, si rien n'est fait, la question demeurera entière. Je pensais que vous aviez une idée sur la manière de résoudre ce problème, docteur Binhammer.

**M. Binhammer:** J'aimerais cela, mais je pense que tout ce que vous faites ici, tout ce que le gouvernement fédéral fait pour modifier l'environnement réglementaire des institutions qui relèvent de sa compétence ne servira à rien si les gouvernements provinciaux ne modifient pas leurs propres lois en conséquence.

**M. Minaker:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Riis.

**M. Riis:** Je cède la parole à mon collègue, M. de Jong. Merci.

**M. de Jong:** Vous êtes inquiet des dispositions du Livre vert qui ont trait à la propriété. Sauf erreur, d'autres témoins ont aussi exprimé la même inquiétude, particulièrement le gouverneur de la Banque du Canada hier. Il ne lui plaît pas qu'on permette à quelques particuliers de posséder plus de 10 p. 100 de ces nouvelles institutions financières que propose le Livre vert, bien qu'il nous ait dit que la situation est rendue au point où il serait impossible de la renverser. Il a ajouté que nous devons accepter le fait que ces grands conglomerats financiers sont ici pour rester. Êtes-vous d'accord avec cela? Évidemment, le ton de vos observations me porte à croire que vous voudriez que la situation soit renversée et que de nouvelles règles soient établies incluant probablement une clause de droits acquis qui permettrait d'en arriver éventuellement à l'établissement d'institutions financières ayant une base de propriété plus large.

**M. Binhammer:** Il y en a qui croient qu'un retour en arrière en ce moment dérangerait trop les marchés financiers. Je crois que si nous renversions lentement la vapeur, cela ne nuirait pas aux marchés financiers.

**M. de Jong:** Ne croyez-vous pas que si nous adoptons le Livre vert dans sa forme actuelle il favoriserait davantage la croissance de conglomerats financiers?

**M. Binhammer:** Je n'en suis pas sûr. Nous avons isolé le conglomerat financier de ses sociétés affiliées—c'est ce qui est proposé—et nous avons isolé ces sociétés affiliées les unes des autres. Je ne sais pas à quel point la société de portefeuille financière sera attrayante.

**M. de Jong:** D'autres témoins nous ont aussi fait part d'une pareille opinion. En essence, on dit que cela découragera

[Text]

trade-off is such that it would really discourage the setting up of these financial holding companies and that in the end we will see very little change in the financial institutions in this country and how the pie gets shared.

**Prof. Binhammer:** I agree with the insulation as long as you have the ownership. If you want to have less insulation, then go to widely held institutions. Take that route.

**Mr. de Jong:** Do you think it is feasible then to make that type of compromise, that to those who object to the types of insulation that is being proposed we tell those institutions and those people that if they want less insulation and less regulation they should be prepared to spread the ownership of their institutions?

**Prof. Binhammer:** That would certainly be my preference, yes.

**Mr. de Jong:** Okay. That is very interesting. On your comment as well that Chinese walls in difficult times become garden fences, I am intrigued by that analogy. Do you base that on experience, let us say in the United States, that when a financial institution both doing trust work and being involved in commercial loans and so forth faces financial difficulties the Chinese walls seem to disappear?

**Prof. Binhammer:** I have that feeling from my reading of what is happening in the United States. That is a good question for you to put to Ed Kane, and I think he will also tell you that using Chinese fences has its difficulty.

• 1335

**Mr. de Jong:** One of the last points you mentioned is you would like to see a systems approach so that if we are going to allow changes in how trust companies, etc., operate, we should at the same time provide for similar changes to the banks, to the Schedule A banks. You also mentioned that if we do not the Schedule A banks will find creative ways—I believe was the term you used—to expand their activities. Could you give an example of what you see them possibly doing to attempt to maintain their turf?

**Prof. Binhammer:** Well, I do not think there is any institution I know of which can be more innovative than a banking institution. Whenever it faces regulations which impose relative costs to it, it will find a way around. In the United States the bank-holding corporations have been tremendously innovative and the only reason they have been as innovative as they have been is because of the regulatory constraints on them relative to those on other institutions. This can lead to undesirable changes in the financial structure. So what happens is you people are going to be back here again looking at the problems that were created by not doing the job properly the first time around.

**Mr. de Jong:** Thank you, Mr. Chairman.

[Translation]

vraiment l'établissement de ces sociétés de portefeuille financières et qu'à la fin il y aura bien peu de changement dans les institutions financières du pays et dans le partage du gâteau.

**M. Binhammer:** Je suis d'accord avec l'isolation tant qu'on accepte la propriété. Si on veut réduire l'isolation, alors favorisons les institutions à capital ouvert. C'est la direction qu'il faut prendre.

**M. de Jong:** Croyez-vous qu'il soit possible d'arriver à ce genre de compromis, que nous puissions dire aux institutions et aux gens qui s'opposent aux genres d'isolation proposés que s'ils veulent moins d'isolation et moins de réglementation, ils devraient être disposés à ouvrir la propriété de leurs institutions.

**M. Binhammer:** Oui, voilà certes ce que je préférerais.

**M. de Jong:** Très bien. C'est très intéressant. Quant vous dites qu'en période de difficultés les «murs du silence» se transforment en clôture de jardin, cela m'intrigue. Fondez-vous pareille observation sur l'expérience, disons aux États-Unis, selon laquelle une institution financière qui ferait de la fiducie et qui s'occuperait de prêts commerciaux et ainsi de suite verrait les murs du silence disparaître lorsqu'elle éprouverait des difficultés financières?

**M. Binhammer:** C'est l'impression qui se dégage de mes lectures sur ce qui se passe aux États-Unis. Ce serait une bonne question à poser à Ed Kane et je pense qu'il vous dirait aussi que l'imposition de cloisonnement pose des problèmes.

**M. de Jong:** Une dernière chose que vous avez dite, c'est que vous aimeriez voir une approche de systèmes de sorte que, si nous apportons des changements à la façon de fonctionner des sociétés de fiducie, etc., nous devrions en même temps apporter des changements semblables au fonctionnement des banques de l'Annexe A. Vous avez dit également que si nous n'apportons pas de changements, les banques de l'Annexe A trouveront des moyens imaginatifs—sauf erreur, c'est l'expression que vous avez employée—pour élargir leurs activités. Pourriez-vous nous donner un exemple de ce qu'elles pourraient faire pour tenter de préserver leur domaine d'activité?

**M. Binhammer:** Bien, je ne pense pas qu'il y ait à ma connaissance des institutions plus imaginatives que les banques. Chaque fois qu'une banque fait face à des règlements qui lui entraîneront des coûts, elle trouve le moyen de les contourner. Aux États-Unis, les sociétés propriétaires de banque ont été très imaginatives et la seule raison pour laquelle elles ont été si imaginatives, c'est qu'on leur a imposé des contraintes réglementaires connexes à celles d'autres institutions. Cela peut donner lieu à des changements peu souhaitables dans la structure financière. Vous devrez donc revenir à la charge et vous pencher sur les problèmes que vous aurez créés en ne réglant pas convenablement le problème la première fois.

**M. de Jong:** Merci, monsieur le président.



[Texte]

**The Chairman:** Mr. McCrossan.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman. I wanted to ask a couple of questions about your risk-related premium concept for deposit insurance. I think Mr. Attewell wants to follow up with some supplementaries, but I might just explore the area. In your paper I think you have eliminated management risk as something that is measurable. I mean, we cannot measure moral hazard when we are assessing a premium. I gather then that you are proposing to base a premium on asset concentration and quality and indeed liability concentration.

**Prof. Binhammer:** Yes, depending on the financial ratios one can use.

**Mr. McCrossan:** The current premium runs around 1/30 of a percent moving up to 1/10 of a percent. Do you have any idea, have you done any figures as to what you might expect to see coming out from such a system? Would you see a premium—we admit the premium has to be raised just to pay off the outstanding fund—but would you see something varying from 1/15 to 1/5 of a percent or have you done any quantitative calculations?

**Prof. Binhammer:** No, I have not done any quantitative calculations. I have looked at the literature in the United States, and the point they make is that the difference in premiums has to be large enough so there is an incentive to institutions to change their behaviour accordingly.

**Mr. McCrossan:** Is there any country in the world you know of that has such a risk-related deposit insurance system?

**Prof. Binhammer:** No, because of the difficulty as yet in measuring risk properly.

**Mr. McCrossan:** Okay. I have just one other question I would like you to elaborate on in your remarks and then I will pass it over to Mr. Attewell for his supplementaries, if I could.

You made a statement that at first I found astounding, in just one little sentence; then I thought you must have something more in mind than what is in the sentence, which I do not know about. It says:

The academic evidence that is available suggests that largeness is not required to exploit economies of scale or scope in the financial sector.

I would have thought that almost all the practical evidence I have indicates exactly the opposite, that opportunity capital to move quickly in the financial sector gives a tremendous advantage to the large. I wonder what you have in mind by the sentence, because in your brief you did not elaborate on what it meant.

**Prof. Binhammer:** What I am saying there is that according to the quantitative work done in the United States in particular, all the benefits from economies of scale are captured relatively soon or with relatively small size. Even if you have a larger size, you are not going to realize any more economies of scale. That is the point that . . .

[Traduction]

**Le président:** Monsieur McCrossan.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président. J'ai une couple de questions à poser au sujet des primes de risques pour l'assurance-dépôt. Je pense que M. Attewell veut poser des questions supplémentaires mais j'aimerais fouiller cette question. Vous avez éliminé de votre document le risque administratif comme étant quelque chose de mesurable. Nous ne pouvons pas mesurer le risque moral lorsque nous établissons une prime. Si je comprends bien, vous proposez de fonder la prime sur la concentration de l'actif et sur la qualité et, bien sûr, sur la concentration des responsabilités.

**M. Binhammer:** Oui, dépendant des ratios financiers qu'on peut utiliser.

**M. McCrossan:** La prime actuelle s'établit à un trentième p. 100, grimant jusqu'à un dixième p. 100. Avez-vous quelque idée ou avez-vous calculé ce à quoi on pourrait s'attendre d'un système semblable? Nous reconnaissons qu'il faut hausser la prime simplement pour couvrir les fonds en circulation, mais accepteriez-vous quelque chose variant de un quinzième à un cinquième p. 100? Avez-vous fait des calculs quantitatifs?

**M. Binhammer:** Non, je n'ai fait aucun calcul quantitatif. J'ai pris connaissance de ce qui se passe aux États-Unis et ce qu'on y dit, c'est que l'écart dans les primes doit être assez grand pour inciter les institutions à changer leur comportement en conséquence.

**M. McCrossan:** Connaissez-vous quelque pays au monde qui soit doté de pareil système d'assurance-dépôt lié au risque?

**M. Binhammer:** Non, à cause de la difficulté qu'il y a à bien mesurer le risque.

**M. McCrossan:** Très bien. J'aimerais que vous m'éclairiez sur une autre de vos observations; ensuite je céderai la parole à M. Attewell pour ses questions supplémentaires.

Vous avez fait une déclaration qui, à prime abord, m'a paru étonnante car elle ne constituait qu'une petite phrase; j'ai pensé que vous deviez songer à plus que ce que vous avez dit dans cette phrase. La voici:

Les témoignages éclairés disponibles donnent à entendre qu'il n'est pas nécessaire d'être bien grand pour exploiter des économies d'échelle ou d'importance dans le secteur financier.

J'aurais cru que presque tous les témoignages d'expérience que je possède indiquaient exactement le contraire, que le capital d'opportunité qui permet d'agir rapidement dans le secteur financier donne un énorme avantage aux grandes institutions. Je me demande ce que vous voulez dire par là car vous n'avez pas élaboré là-dessus dans votre présentation.

**M. Binhammer:** Ce que je veux dire par là, c'est que d'après le travail quantitatif exécuté aux États-Unis en particulier, tous les avantages des économies d'échelle sont saisis relativement tôt ou par des institutions relativement petites. Même si l'institution est plus grande, elle ne réalisera pas plus d'économies d'échelle. Voilà ce que . . .

[Text]

[Translation]

• 1340

**Mr. McCrossan:** I wonder if that is valid in Canada, where interstate banking is prohibitive, although they are finding ways around it. In Canada we have a national banking system. The big five certainly dominate it and have grabbed ever-increasing shares of the deposit market over the last 40 years. There has been a steady climb of asset shifting toward the big five.

**Mr. Binhammer:** Yes, but someone argued also that at one time the technology was frightfully expensive and only available to the larger institutions so they could exploit any benefits from using it. Today that is no longer the case. The small institution can use the same technology as the large institution. Some would argue that the smallest institution can manage its affairs much more efficiently than the large institution. Largeness per se in the financial sector may not be very important.

**Mr. McCrossan:** Thank you for clarifying that.

**Mr. Attewell:** Mr. Chairman, as a supplementary, you mentioned you had not actually done any calculations as far as risk-related premiums are concerned. Would you hazard any guess? You did say it would have to be significant enough to have people want to get down to the lower rate. Have you given it any thought? Would it be five times as expensive for the highest risk—or ten times as expensive?

**Mr. Binhammer:** I would not want to venture a guess as to what sort of differential one should have in order to affect the risk-taking behaviour of institutions.

**Mr. Attewell:** Have you not done any research at all?

**Mr. Binhammer:** No. The other significant thing is that if you have a risk-based premium institutions will then be interested in getting into the lowest category of premium, or lowest category of risk. In order to do this there will be an incentive for them to reveal more of their risk-taking. In other words, there is an incentive effect to a risk-based insurance premium system for institutions to actually reveal their behaviour, which they do not do now.

**Mr. Attewell:** If we make the assumption for the moment that 90% of the deposits out there are relatively low risk—for example, the major banks and trust companies—presumably there would be graduated risks, but as an average for that other 10%, would you have any idea of what you might raise that to? The average is now moving to a tenth. What would you have in mind there? Anything?

I have a couple calculations here. If on that 10% you raised it 0.5%, if you went up from 0.1% to 0.5%, five times as high or a 400% increase, that would generate half of the insurance premiums required. It would likewise cut the rate for the low-risk ones in half. Might that be enough incentive or would it be too burdensome for the higher risk companies?

**M. McCrossan:** Je me demande si cela vaut pour le Canada où les transactions bancaires inter-état sont prohibées, bien qu'on trouve des moyens de contourner cela. Au Canada, nous avons un régime bancaire national. Les 5 grandes banques dominent le régime et accaparées d'une part sans cesse croissante du marché des dépôts au cours des dernières 40 années. Il y a eu une augmentation constante des actifs des 5 grandes banques.

**M. Binhammer:** Oui, mais quelqu'un a dit aussi que la technologie était terriblement coûteuse et que seules les grandes institutions pouvaient se l'offrir en tirer les avantages. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. La petite institution peut recourir à la même technologie que la grande. Certains diront que la petite institution peut gérer ses affaires avec plus d'efficacité que la grande. Dans le secteur financier, la taille n'est peut-être pas très importante.

**M. McCrossan:** Je vous remercie de m'avoir éclairé sur ce point.

**M. Attewell:** Monsieur le président, j'ai une question supplémentaire. Vous avez dit que vous n'aviez pas fait le calcul des primes liées au risque. Pourriez-vous nous donner un ordre de grandeur? Vous avez dit qu'elles devaient être assez importantes pour que les gens recherchent les taux les plus bas. Avez-vous songé à la question? La prime devrait-elle être 5 fois plus chère pour les risques élevés, ou 10 fois plus chère?

**M. Binhammer:** Je ne voudrais pas m'avancer sur le genre d'écart qu'il faudrait établir pour influencer le comportement des institutions en matière de risque.

**M. Attewell:** Avez-vous fait des recherches là-dessus?

**M. Binhammer:** Non. L'autre chose importante, c'est que si vous avez une prime fondée sur le risque, les institutions seront alors intéressées à obtenir la catégorie de prime la plus faible ou la catégorie de risque la plus faible. Pour cela, elles devront dévoiler une plus grande part des risques souscrits. Autrement dit, c'est un système de prime d'assurance fondée sur le risque qui encouragera les institutions à dévoiler leur comportement, ce qu'elles ne font pas présentement.

**M. Attewell:** Assumant que, pour l'instant, 90 p. 100 des dépôts sont de risque relativement faible—par exemple, ceux des grandes banques et des sociétés de fiducie—qu'il y aurait des risques gradués, mais pour les 10 p. 100 qui restent, en moyenne, auriez-vous quelque idée de l'augmentation qu'on pourrait apporter. La moyenne se dirige présentement vers un dixième pour cent. Que devrait-elle être, selon vous?

J'ai ici une couple de calculs. Si pour ces 10 p. 100 vous augmentiez la prime de 0,5 p. 100, si vous passiez de 0,1 à 0,5 p. 100, soit 5 fois plus ou une augmentation de 400 p. 100, cela produirait la moitié des primes d'assurance requises. De la même façon, cela réduirait de moitié le taux des primes de faible risque. Est-ce que cela serait un encouragement suffisant ou serait-ce trop onéreux pour les sociétés à risques plus élevés?



[Texte]

**Mr. Binhammer:** I was going to say that for the high-risk company it depends really on what the extra return is he can get from operating in a very risky fashion. If the return from undertaking more risk is not sufficiently large to compensate for the extra risk premium or insurance he has to pay, surely he is not going to undertake that extra risk and try to get into a lower insurance premium rate.

• 1345

**Mr. Attewell:** As you are well aware though, and I am being the devil's advocate here, a business is one of achieving adequate spreads. If you start seriously reducing that spread by a higher premium, what kind of loans do you think that is going to drive the company to? Is there not perhaps an implicit risk of pushing companies, because they have to get back to a half decent spread, into the very thing you did not want them to be in?

**Prof. Binhammer:** Do you mean you may induce them to take on more risk? I do not know if that follows just because you charge them a higher premium. If I understand you correctly, what you seem to be saying is that if you charge them a higher premium they are going to become even more risky in order to keep their spreads.

**Mr. Attewell:** Generally speaking, their average cost per asset, unless they have some very special way of operating, is going to be higher too. I just suggest that there is certainly a notion there of an increased risk. I have not read the American literature yet. Does it touch on that point?

**Prof. Binhammer:** They have no answers either on exactly how to deal with implementing a risk-based system, although they are working towards that. I think Ed Kane will tell you what progress they are making with respect to that.

**Mr. Attewell:** I have one more question, Mr. Chairman. You talked about how fragile the whole industry is. When you start, in a sense, going public—rating companies by risk—somehow the public will get to know which companies pay more and which companies pay less. Surely that could have a very detrimental effect on the ability of the smaller, high risk institutions in attracting deposits.

**Prof. Binhammer:** I used to follow the parliamentary committee meetings when the banks were defending their inner reserves. Year after year the banks say if they reveal their inner reserves the people—the public—will overreact and there will be a run on banks, etc. It has not happened. One must exercise a certain amount of reasonableness in revealing information, but I think there is a large scope here for revealing a lot more information than is being presently revealed by institutions.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**M. Lanthier:** Si j'ai bien compris, vous préféreriez que les fonds pour l'assurance-dépôts soient administrés par le gouvernement ou par un organisme gouvernemental plutôt que

[Traduction]

**M. Binhammer:** J'allais dire que pour la société à risques élevés, tout dépendra vraiment du rendement supplémentaire qu'elle pourra obtenir en fonctionnant d'une manière très risquée. Si le rendement que lui procure la souscription de plus grands risques n'est pas assez élevé pour compenser le supplément de prime de risque qu'elle doit payer, elle n'assurera certes pas ces risques supplémentaires mais tentera d'obtenir une prime d'assurance inférieure.

**M. Attewell:** Comme vous le savez, et je me fais ici l'avocat du diable, il s'agit d'établir des écarts convenables. Si on commence à réduire sérieusement cet écart en haussant la prime, quel genre de prêts croyez-vous que l'institution sera obligée de faire? Ne risquons-nous pas ici de pousser les compagnies à faire précisément ce qu'on ne veut pas qu'elles fassent parce qu'elles devront revenir à un écart quasi convenable?

**M. Binhammer:** Voulez-vous dire que cela pourrait les pousser à assumer plus de risques? Je ne crois pas qu'elles en viennent là simplement pour qu'on leur impose une prime plus élevée. Si je vous comprends bien, elles prendront davantage de risques pour conserver leurs écarts.

**M. Attewell:** En général, leur coût moyen à l'heure active augmentera aussi à moins qu'ils aient une façon bien particulière de fonctionner. Je dis simplement qu'il y a certes possibilité d'augmentation des risques. Je n'ai pas encore lu la documentation américaine sur le sujet. Parle-t-on de cette question?

**M. Binhammer:** Les Américains ne savent pas exactement comment mettre en oeuvre un système fondé sur le risque, mais ils y viennent. Ed Kane vous dira quels progrès ils ont réalisés à ce sujet.

**M. Attewell:** J'ai une autre question, monsieur le président. Vous avez parlé de la fragilité de toute l'industrie. Si l'on commence, dans un sens, à s'ouvrir au public—à classer les sociétés selon le risque—le public en viendra à connaître les sociétés qui payent le plus et celles qui payent le moins. Cela pourrait certes avoir des répercussions néfastes sur la capacité des petites institutions à risque élevé à attirer des dépôts.

**M. Binhammer:** J'avais coutume d'assister aux réunions du Comité parlementaire lorsque les banques venaient défendre leurs réserves latentes. Chaque année, les banques disaient que, si elles révélaient leurs réserves latentes, les gens—le public—réagiraient avec excès et se rueraient sur les banques, etc. Cela ne s'est pas produit. Il faut exercer une certaine discrétion au moment de révéler l'information, mais je pense que dans le cas qui nous occupe, on pourrait révéler beaucoup plus d'information que ne le font présentement les institutions.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** If I understand correctly, you would prefer that the deposit insurance funds be administered by the government or by a government agency rather than by banks

[Text]

par les banques elles-mêmes. Croyez-vous que c'est une bonne solution que de protéger les institutions financières au moyen d'une source sans fond, qui est toujours garantie, qui est toujours venue à la rescousse de n'importe quoi au point de vue politique, ou un point de vue influence? Croyez-vous que cela est de nature à renforcer nos institutions financières? Ne croyez-vous pas que si on peut se fier au gouvernement en cas de difficultés, on a par le fait même une espèce de coassurance? On peut payer des primes pour l'assurance-dépôts, mais si on peut faire participer quelqu'un d'autre qui viendra à la rescousse si jamais les primes n'étaient pas suffisantes, c'est un bien meilleur placement.

• 1350

**Mr. Binhammer:** It has been suggested that perhaps one system would be to have private insurance pick up a certain layer of coverage and the government pick up further layers or reinsure private insurance companies. There are all sorts of alternatives one can think of for introducing the private insurer in order to introduce more market discipline, but in the final analysis you will have to have the government involved.

It is a question mark as to whether or not it is more efficient to have private insurers together with government, or only to have government. I have a feeling that if you try to have a system that involves both private insurers and government insurers you are going to have a very complex system, which may indeed produce more problems than it solves.

**M. Lanthier:** Une question supplémentaire. Vous dites que le gouvernement devrait s'impliquer, mais vous dites que si le gouvernement et l'entreprise privée s'impliquaient tous les deux, on aurait un système très complexe. Alors, quelle est votre solution? Si je comprends bien votre terme «*involvement*», cela peut vouloir dire une implication administrative et non pas financière. Comment peut-on impliquer un gouvernement seulement d'une façon administrative? Dès le moment où le gouvernement s'implique dans l'administration, tout le monde s' imagine automatiquement que le gouvernement dispose d'un compte de banque sans fonds, illimité et qui viendra toujours à la rescousse si jamais on est mal pris. Donc, comment voyez-vous ce mariage qui, vous l'admettez, est complexe, mais que vous semblez souhaiter de toute façon?

**Mr. Binhammer:** The government is not a very good insurer, in so far as government insurance always ends up becoming government guarantees. I think we find that unemployment insurance is no longer insurance per se. That is a difficulty. I guess what one would want to do is to restructure the deposit insurance system in such a way that you would define very carefully the discretion allowed to the government insurer. Since we talked about insulation earlier, I guess you also would make sure that you insulate it from political interference, if that is possible. I do not know.

**The Chairman:** Mr. Wilson.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Thank you, Mr. Chairman. It seems to me that the bottom line on all this is the maintenance of public confidence in our system and our defence of the integrity of the financial institutions from those who would abuse it. There are some obvious requirements that

[Translation]

themselves. Do you feel it is a good solution to protect financial institutions through a bottomless source, a source that is always guaranteed and which has always come to the rescue of anything political or influential? You think that this could strengthen our financial institutions? Do you not believe that when one can rely on the government in times of difficulty, one has some sort of co-insurance? One may pay deposit insurance premiums, but if one can get another organization to participate and come to its rescue, should the premiums be insufficient, it is a much better investment.

**M. Binhammer:** On a proposé comme système que des assureurs privés assument une certaine couche de couverture et que le gouvernement assume d'autres couches ou réassure les compagnies d'assurance privées. On aurait songé à toutes sortes de façons d'inclure l'assureur privé afin d'établir une plus grande discipline sur le marché, mais en fin de compte, il faudrait impliquer le gouvernement.

Il faut se demander s'il serait plus efficace ou non d'avoir à la fois les assureurs privés et le gouvernement ou seul le gouvernement. Je crois que si l'on veut établir un système qui comprenne à la fois les assureurs privés et les assureurs publics, on établira un régime très complexe qui pourrait certes causer plus de problèmes qu'il n'en résoudrait.

**Mr. Lanthier:** I have one supplementary question. You say that the government should get involved, but you say also that if the government and the private sector would be involved together, the system would be very complex. Then, what is your solution? If I understand correctly your term "involvement", this will mean administrative rather than financial involvement. How could we involve a government from an administrative point of view only? As soon as a government gets involved in management, every one believes automatically that the government has an unlimited bank account and that it will always come to the rescue of those who are in difficulty. So, how do you see that kind of marriage which, you recognize is complex, but that you seem to favour anyway?

**M. Binhammer:** Le gouvernement n'est pas un très bon assureur car l'assurance du gouvernement se transforme toujours finalement en garanties du gouvernement. Par exemple, l'assurance-chômage n'est plus de l'assurance en soi. C'est un problème. Je pense qu'on voudrait restructurer le système d'assurance-dépôt de telle façon qu'on puisse préciser avec grand soin la discrétion permise à l'assureur gouvernemental. Comme nous avons parlé plus tôt d'isolation, je pense qu'il faudrait s'assurer de l'isoler si possible de l'ingérence politique. Je ne sais trop.

**Le président:** Monsieur Wilson.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Merci, monsieur le président. Il me semble qu'il s'agit, somme toute, de maintenir la confiance du public dans notre système et de protéger l'intégrité des institutions financières contre ceux qui en abuseraient. Il y a des exigences évidentes qui découlent de



[Texte]

seem to come from all this: that we stop the public subsidization of high-rollers; that we somehow rationalize deposit insurance so we are internalizing the risk-taking; that we find some way of co-ordinating federal and provincial activities in regulation supervision; and that we set out standards in regard to self-dealing and conflicts so that those who offend are dealt with severely as an example.

• 1355

As an example, I am wondering in all of this, in order to achieve what we want to do, is it necessary to get into financial holding companies and the Schedule C banks and all of this? What I am getting at is this: What things do you deem as the minimum requirements in order to maintain the integrity of the system and to improve it, to deliver the sort of financial services we all need?

**Prof. Binhammer:** My list would first of all start out by saying that all deposit institutions must have broadly held ownership. That would certainly be my first point. Second, I would try to make sure, using the banker's term which I do not like, that there is a level playing field, particularly in the intermediary function that is being performed by all the deposit-taking institutions. Third, I certainly think we need the type of regulatory reform with respect to self-dealing and conflict of interest that is in the green paper proposals. Unfortunately, we can no longer count on these institutions or their associations to self-regulate themselves the way they perhaps once did or we thought they did.

Now, in order to allow what some people think is a natural trend toward one-stop financial shopping, I think you could use the networking approach without going the holding company route. I think there are two *raisons d'être* of the holding company approach. One is to allow the closely held ownership and the other one is for networking—and it does facilitate the networking rather nicely, I must confess that.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** You mentioned in your response that you favour broadly held ownership. I think perhaps Mr. de Jong touched on it earlier, but what exactly do you mean by that? What sort of limitations would you put on ownership?

**Prof. Binhammer:** From my point of view, I like the 10%. That is the route I would go. Yet, it is a gut feeling. I cannot support it in a theoretical or quantitative way, but I think it has worked well. Let us put it that way.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** There is obviously a trend to the one-stop shopping concept, and concerns have been directed to a number of us about the threat, if you like, to the little guys, to 10,000 independent insurance agents, say, who feel threatened because they see that there will be a system of tied selling, if you like, whereby a person will go to a trust company for a loan and be steered around the corner for the life insurance and the property insurance that might accompany the loan, a thing like this. Do

[Traduction]

tout cela: nous devons faire cesser le subventionnement public des grands dépendiers; nous devons de quelque façon rationaliser l'assurance-dépôt pour favoriser la souscription interne des risques; nous devons trouver le moyen de coordonner les activités fédérales et provinciales de surveillance des règlements; et nous devons établir des normes relatives aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêt afin de pouvoir pénaliser les délinquants de façon sévère et exemplaire.

Par exemple, je me demande dans tout cela si, pour réaliser ce que nous souhaitons, il est nécessaire d'avoir des sociétés de portefeuille financières et des banques de l'Annexe C et ainsi de suite? Voici ce que je veux dire: quelles sont d'après vous les conditions minimum qu'il faudrait établir pour maintenir et améliorer l'intégrité du système, et pour assurer le genre de services financiers dont nous avons tous besoin?

**M. Binhammer:** Je commencerais par dire que toutes les institutions de dépôt doivent avoir un capital largement ouvert. Ce serait certes ma première condition. Ensuite, j'essaierais de m'assurer—j'emploie une expression de banquier que je n'aime pas—que les terrains de jeu soient de niveau, particulièrement en ce qui a trait à la fonction intermédiaire que remplissent toutes les institutions de dépôt. Ensuite, je crois certes que nous devons apporter le genre de réforme réglementaire que propose le Livre vert à l'égard des transactions intéressées et des conflits d'intérêt. Malheureusement, nous ne pouvons plus compter sur ces institutions ou leurs associations pour s'autodiscipliner elles-mêmes de la façon qu'elles le faisaient déjà ou que nous croyions qu'elles le faisaient.

Or, afin de permettre ce que certains voient comme une tendance naturelle vers la prestation de services financiers complets, je pense que nous pourrions recourir à l'approche des réseaux et éviter celle des sociétés de portefeuille. Je pense que l'approche de la société de portefeuille a 2 motifs. L'un est de permettre la propriété fermée et l'autre est d'établir des réseaux—et cela facilite fort bien l'établissement de réseaux, je vous l'avoue.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Vous venez de dire que vous étiez en faveur des sociétés à capital largement ouvert. Je crois que M. de Jong en a parlé plus tôt, mais qu'entendez-vous exactement par cela? Quel genre de restrictions imposeriez-vous à la propriété?

**M. Binhammer:** Pour ma part, j'aime la proportion de 10 p. 100. C'est la proportion que j'établirais. Cependant, ce n'est qu'une impression que j'ai. Je ne pourrais pas la défendre en théorie ou sur le plan quantitatif, mais je pense que cela a donné de bons résultats. Voilà.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** La tendance à la prestation de services complets est évidente et des gens ont fait part à certains d'entre nous de leur inquiétude au sujet de la menace, si l'on veut, que cela représente pour les petits entrepreneurs, les 10,000 agents d'assurance indépendants qui se croient menacés parce qu'ils redoutent l'établissement de systèmes de ventes liées, si l'on veut, selon lequel une personne qui s'adresserait à une société de fiducie pour obtenir un prêt et serait amenée dans un coin pour prendre l'assurance-vie et

[Text]

you see this proposal, this paper, as facilitating that sort of trend, or do you see this as an inevitable happening in any event?

**Prof. Binhammer:** I do not know how inevitable it is. I think there is certainly a trend in that direction. I do not know. I do not know if I have answered your question or not.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Well I am not sure there is an answer until after the fact.

• 1400

About deposit insurance, I personally think the key to the thing is that we reduce the cost to the taxpayer. I am wondering how you feel about these various co-insurance proposals. What do you say about that concept?

**Prof. Binhammer:** There are two co-insurance proposals. I do not like the one that was put forward by the Wyman committee and that starts at 10%. The bankers' proposal has some merit.

Co-insurance does have some merit. But I would only use co-insurance after you insure or provide a basic amount of coverage, be that \$20,000, \$50,000, \$60,000.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Why do you say that?

**Prof. Binhammer:** I think a good case can be made that our small, unsophisticated savers, no matter how much information you provide to them, will be unable to use it. They are not going to be able to judge whether one institution is riskier than another institution. I think a good case can be made for consumer protection at that level. The question is, where do you strike the cut-off?

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** While we are on this idea of cut-offs, do you find any attractiveness in the notion of some sort of interest rate ceiling for the institutions that are encouraging deposits while at the same time having these deposits insured in essence by the general public? Should there be some limitation, so that they cannot be offering, say, 3 points beyond what most institutions are able to offer, based on the market place?

**Prof. Binhammer:** That is, I guess, the point. It shows the necessity of introducing more market and regulatory discipline to correct that situation; a regulatory discipline that might not allow the institutions to pay those high-risk premiums. That is difficult. I would go the route where you try to place discipline on the depositor, so he knows he is assuming more risk.

The depositor you are really interested in is the depositor who has the big funds. He is the chap you want to make more sensitive, not the little guy who has the small passbook accounts. Not under any circumstances is he going to enforce much discipline on financial institutions.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** This is just an aside, really. Do you have any data, or are data available, indicating who has the money, in the sense of all the little guys

[Translation]

l'assurance immobilière qui iraient avec le prêt, ou quelque chose du genre. Selon vous, la présente proposition, ce Livre vert, favorise-t-il cette tendance ou pensez-vous que ce soit là une chose inévitable, de toute façon?

**M. Binhammer:** J'ignore dans quelle mesure elle est inévitable. Il y a certes une tendance dans cette direction. Je ne sais pas. Je ne sais pas si j'ai bien répondu à votre question.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Bien, je ne suis pas sûr qu'on connaisse la réponse avant que ce soit chose faite.

Pour ce qui est de l'assurance-dépôt, l'important pour moi est de réduire le coût aux contribuables. Je me demande ce que vous pensez de ces diverses propositions de partage de risques. Que dites-vous de cette notion?

**M. Binhammer:** Il y a 2 propositions de partage de risques. Je n'aime pas celle qu'a formulée le comité Wyman et qui commence à 10 p. 100. La proposition des banquiers a du bon.

Il y a du bon au partage des risques. Mais je ne suis pour le partage des risques qu'après avoir fourni une couverture de base, que ce soit 20,000\$, 50,000\$ ou 60,000\$.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Pourquoi dites-vous cela?

**M. Binhammer:** On peut dire, je pense, que nos petits épargnants ordinaires ne pourront pas s'en prévaloir, peu importe le volume de renseignements qu'on puisse leur donner. Ils ne seront pas capables de déterminer si une institution est plus risquée qu'une autre. Pour cette raison, je pense qu'on doit songer à la protection du consommateur à ce niveau. Mais la question est de savoir où cela doit s'arrêter.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Cela m'amène à vous demander si vous voyez du bon dans la notion d'un plafonnement quelconque des taux d'intérêt pour les institutions qui favorisent les dépôts alors que ces mêmes dépôts seraient assurés essentiellement par le grand public? Ne devrait-il pas y avoir quelque limite pour les empêcher d'offrir, mettons, 3 points de plus que la plupart des institutions sont en mesure d'offrir d'après le cours du marché?

**M. Binhammer:** Voilà le point, je pense. Cela démontre qu'il faut établir plus de discipline pour le marché et plus de règlements pour corriger la situation; il faut établir une discipline réglementaire qui ne permettrait pas aux institutions de payer ces primes de risque élevé. C'est difficile. Pour ma part, je crois que nous devrions imposer la discipline au déposant afin qu'il sache qu'il assume de plus grands risques.

Le déposant auquel on s'intéresse vraiment est celui qui a beaucoup de fonds. C'est celui que vous voulez sensibiliser, pas le petit déposant qui n'a qu'un petit livret de banque. Ce n'est pas lui qui réussirait à imposer de la discipline aux institutions financières.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** En réalité, ce n'est qu'un aparté. Avez-vous quelques données ou existe-t-il des données qui indiquent où se trouve l'argent, soit chez tous



[Texte]

with their \$20,000 or \$50,000 versus the big fellows with lots more? Who actually has the money in terms of putting it into the market place?

**Prof. Binhammer:** I think it was the last issue of the *Bank of Canada Review* that printed quite a bit of additional information on bank deposits. I think they have to do this under the new Bank Act. Perhaps the information you seek is there. I would have to look at that. I have not seen any other.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I have a concern that all these little deposits add up to quite a lot. That is what this is all about.

**Prof. Binhammer:** To get at it from another angle, the data I have seen . . . in some of the failed institutions they say that 93% of the deposits have been fully insured.

• 1405

That means you are talking about 7% of the depositors who remain uninsured. The question you have to ask is whether those depositors, given the information, provide sufficient amount of discipline to affect the institution's behaviour. I would suggest perhaps not; one would have to have a larger proportion of the depositors who in case of failure have to assume some risk.

**The Chairman:** Go ahead, Mr. Minaker.

**Mr. Minaker:** Dr. Binhammer, I am just throwing out an idea at this point. In view of your answer about the depositor's taking part of the risk, do you think that if a trust company were paying, say, three percentage points above the going bank rate, that maybe only a percentage of the deposit would be insured, say, 75%; maybe we will say just a 1% or 2% spread and that maybe 50% of it was covered. Do you think something like that might work?

**Prof. Binhammer:** I do not know.

**The Chairman:** You could never keep track of it. The rates change so rapidly . . .

**Mr. Minaker:** It would be a present-day bank rate such as the situation at that time.

**An hon. member:** Other things being equal, of course.

**Mr. Minaker:** Yes.

**The Chairman:** It strikes me you could not calculate your premium. Everybody would have to go around with a whirling computer.

**Mr. Minaker:** Well, this is a regulation that we would establish.

**The Chairman:** Professor Binhammer, we got briefly into the question of the concept in the green paper where financial holding companies own a subsidiary of the financial holding company and no other way; these are separate institutions, each having separate functions. Is the purpose of this not to make it possible to regulate each separate function? Then we could protect each separate function from each other and the

[Traduction]

les petits investisseurs qui possèdent de 20,000\$ à 50,000\$ ou chez les gros investisseurs qui en ont beaucoup plus? Qui donc en réalité a de l'argent à placer sur le marché?

**M. Binhammer:** Sauf erreur, le dernier numéro de la «Revue de la Banque du Canada» renfermait beaucoup de renseignements supplémentaires sur les dépôts bancaires. Je pense que c'est la nouvelle Loi sur les banques qui exige cela. Peut-être y trouverez-vous le renseignement que vous désirez. Il me faudrait fouiller cela. Je n'ai rien vu ailleurs.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Je pense que tous ces petits dépôts mis ensemble représentent beaucoup d'argent. Voilà le coeur de la question.

**M. Binhammer:** D'autre part, les données que j'ai vues à l'égard d'institutions en faillite indiquent que 93 p. 100 des dépôts étaient pleinement assurés.

Cela signifie qu'environ 7 p. 100 des déposants ne sont pas assurés. Il faut se demander si ces déposants, sachant cela, imposent une discipline suffisante pour influencer sur le comportement de l'institution. Je crois que non; il faudrait qu'il y ait une plus forte proportion des déposants qui assument une part du risque en cas de faillite.

**Le président:** Vous avez la parole, monsieur Minaker.

**M. Minaker:** Monsieur Binhammer, je lance une idée comme cela. Étant donné votre réponse au sujet des déposants qui doivent assumer une partie du risque, croyez-vous que si une société de fiducie payait, mettons, trois points de plus que le taux bancaire, il n'y aurait peut-être qu'un pourcentage des dépôts qui serait assuré, disons 75 p. 100; si l'écart n'était que de 1 ou 2 p. 100, il n'y aurait peut-être que 50 p. 100 des dépôts qui seraient assurés. Pensez-vous que cela pourrait fonctionner?

**M. Binhammer:** Je ne sais pas.

**Le président:** Il serait impossible de savoir où l'on en serait rendu. Les taux changent si rapidement . . .

**M. Minaker:** Il s'agirait du taux bancaire courant.

**Une voix:** Toutes choses étant égales, bien entendu.

**M. Minaker:** Oui.

**Le président:** Il m'apparaît qu'on ne pourrait pas calculer sa prime. Tout le monde devrait se promener avec un ordinateur.

**M. Minaker:** Eh bien, c'est un règlement que nous devrions établir.

**Le président:** Monsieur Binhammer, nous avons parlé brièvement de la notion selon laquelle, dans le Livre vert, les sociétés de portefeuille financières peuvent posséder une filiale mais non l'inverse; ce sont des institutions distinctes qui ont des fonctions distinctes. Cela aurait-il pour but de permettre la réglementation de chacune des fonctions? Nous pourrions alors protéger chacune des fonctions distinctes des autres

[Text]

co-ownership or the ownership of several functions could not be such that the failure of one function would cause all the others to fail.

**Prof. Binhammer:** I guess the difficulty here is to find the core functions an institution should have. If you went to the logical conclusion I guess that one would almost end up by separating the fiduciary business into a separate function from financial intermediation. Quite frankly, I have always been unhappy with trust companies being allowed to . . .

**The Chairman:** Other than money of clients.

**Prof. Binhammer:** Yes.

**The Chairman:** But assuming that we severely limited trust companies in their commercial and consumer lending and confined them strictly to mortgage lending or debenture lending to governments and municipalities and to their regular trustee functions as executors and so on of estates, would that not be a fairly defined function?

**Prof. Binhammer:** Yes. That gets back to what I consider savings bank.

**The Chairman:** Pillars.

**Prof. Binhammer:** Yes, the old savings bank concept.

**The Chairman:** Yes, savings and loan corporations.

**Prof. Binhammer:** Yes. I think in fact it is happening right now, is it not?

**The Chairman:** It seems to be the trend we have in this green paper. I was just wondering whether you think it is a reasonable way to proceed.

**Prof. Binhammer:** Yes, I do.

**The Chairman:** If we do not proceed that way how do we . . . ? In other words, the other way of proceeding is to allow people to have subsidiaries or to broaden their functions so that they can get into commercial lending, lease-backs, real estate development or whatever they feel like. I was wondering how you exercise any kind of regulatory control or any certainty in that system.

• 1410

**Prof. Binhammer:** If I take your point, you . . .

**The Chairman:** I think really I am saying that our key concern, particularly in view of the number of defalcations we have had, seems to be coming toward not so much competition, or perhaps even efficiency, but solvency considerations. Solvency considerations, when you have relatively closely controlled institutions, demand obviously an element of inspection or discipline.

It is all very well to say that it would be nice to have widely-held institutions, but there is not a single trust company in the country that is widely held so you might as well forget the whole trust industry. There are very few insurance companies that are widely held other than the mutual companies so you would wind up with no insurance companies other than mutual

[Translation]

fonctions, et la co-propriété ou la propriété de plusieurs fonctions serait telle que la faillite d'une fonction ne pourrait pas entraîner celle des autres.

**M. Binhammer:** Dans ce cas, le problème serait de déterminer les fonctions principales que l'institution devrait avoir. Pour être logique, il faudrait presque en venir à faire de l'entreprise fiduciaire une fonction distincte de l'ensemble financier. Je vous dirai franchement qu'il m'a toujours déplu que les sociétés de fiducie puissent . . .

**Le président:** De l'argent autre que celui des clients.

**M. Binhammer:** Oui.

**Le président:** Mais si nous limitions sérieusement les activités commerciales et de prêt à la consommation des sociétés de fiducie et si nous les forçons à s'en tenir aux prêts hypothécaires ou aux prêts en débetures aux gouvernements et aux municipalités, ainsi qu'à leurs fonctions régulières de fiducie à titre d'exécuteur, etc., de succession, leur fonction ne serait-elle pas assez bien définie?

**M. Binhammer:** Oui. Cela revient à ce que je considère comme des banques d'épargne.

**Le président:** Les piliers.

**M. Binhammer:** Oui, la vieille notion des banques d'épargne.

**Le président:** Les sociétés d'épargne et de prêts.

**M. Binhammer:** Oui. En fait, je pense que c'est ce qui se produit maintenant, n'est-ce-pas?

**Le président:** Il semble que ce soit la tendance qu'indique le Livre vert. Je me demandais simplement si, à votre avis, c'est une façon raisonnable de procéder.

**M. Binhammer:** Oui.

**Le président:** Si nous ne procédions pas de cette façon, comment . . . ? Autrement dit, l'autre façon de procéder serait de permettre aux gens d'avoir des filiales ou d'élargir leurs fonctions afin de pouvoir embarquer dans les prêts commerciaux, les contrats de cession-bails, l'immobilier ou tout ce qui leur plairait. Je me demande comment on pourrait exercer quelque contrôle réglementaire que ce soit dans pareil système.

**M. Binhammer:** Si j'ai bien compris, vous . . .

**Le président:** Je pense en réalité que notre principale préoccupation, étant donné en particulier le nombre de détournements que nous avons eus, semble se tourner non pas tellement vers la concurrence, ou peut-être même vers l'efficacité, mais plutôt vers des questions de solvabilité. Les questions de solvabilité, lorsqu'on a des institutions à contrôle relativement restreint, doivent comporter, évidemment, un élément d'inspection ou de discipline.

C'est une chose de dire qu'il serait bon d'avoir des institutions à capital ouvert, mais il n'y a pas une seule société de fiducie au pays qui soit à capital ouvert. Alors, aussi bien oublier toute l'industrie de la fiducie. Il y a bien peu de compagnies d'assurance à capital ouvert autres que les mutuelles; alors on n'aurait, de même, que des compagnies



[Texte]

companies either. So really we get to the point that as a practical matter if we are going to have stock companies, either as trust companies or insurance companies, we have to have some type of regulatory system, would you not think?

**Prof. Binhammer:** I guess the question is whether the kind of regulation we now think is necessary to preserve solvency, particularly in terms of self-dealing and conflict of interest, is going to stultify. Do we have to go too far in this direction to ensure solvency? Is this going to stultify any further desirable innovation that is taking place in the marketplace?

**The Chairman:** That is what I would like to ask you. In your view, will this stultify or prevent any innovation in the marketplace? Or would you think it is possible, using a financial holding company, still to have the innovation?

**Prof. Binhammer:** I think it would allow sufficient innovation, yes. Within the sort of solvency constraints we desire, yes, I think it does.

**The Chairman:** Does anybody else have any questions?

I want to thank you very, very much. As my colleague Mr. Minaker said, we are quite impressed with your paper and your approach to matters. We are particularly thankful to you for this extensive paper on reforming Canadian deposit insurance. Your contribution has been most worthwhile to our efforts. Thank you very much.

**Prof. Binhammer:** Thank you.

**The Chairman:** We are going to take a five-minute break.

• 1412

• 1420

**The Chairman:** We are reconvening our hearing on the regulation of financial institutions. We have before us Prof. George J. Benston, of the University of Rochester.

Professor Benston, you have presented us with a paper. I think it has been circulated. You have no printed remarks other than this paper. Would it be possible for us to append your paper to today's minutes?

**Professor George J. Benston (University of Rochester):** I would appreciate that.

**The Chairman:** Then perhaps you could give us some observations and we could open the matter to questioning.

**Prof. Benston:** I am here to be of whatever service I can to the committee, and in no one's behalf other than the committee's. I have read through the green paper and the supporting documents, and I might say first that I do not know personally who wrote the document, but it is very well done. There are specific aspects that I would personally think would not be the best way to do things, but I think the supporting arguments

[Traduction]

d'assurance mutuelles. Donc, nous en sommes au point que, sur le plan pratique, nous devons établir un genre quelconque de système réglementaire à l'égard des sociétés à actions, soient les sociétés de fiducie ou les compagnies d'assurance. Est-ce bien cela?

**M. Binhammer:** La question est de savoir si le genre de réglementation à laquelle nous pensons pour préserver la solvabilité, particulièrement en ce qui a trait aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêt, ne lui feront pas perdre toute valeur. Devons-nous aller trop loin dans cette direction pour assurer la solvabilité? Cela rendra-t-il vaine toute innovation souhaitable du marché?

**Le président:** Voici ce que je voudrais vous demander. À votre avis, cela rendrait-il vaine ou empêcherait-il toute innovation du marché? Croyez-vous qu'il soit possible d'avoir quand même des innovations en recourant à la société de portefeuille financière?

**M. Binhammer:** Je crois que cela permettrait suffisamment d'innovations. À l'intérieur du genre de restrictions que nous souhaitons pour préserver la solvabilité, oui, je le pense.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

Je tiens à vous remercier beaucoup. Comme l'a dit mon collègue, monsieur Minaker, votre document et votre approche aux questions nous ont beaucoup impressionnés. Nous vous sommes particulièrement reconnaissants de cet important document sur la réforme de l'assurance-dépôt au Canada. Votre apport nous a été très utile. Merci beaucoup.

**M. Binhammer:** Merci.

**Le président:** Nous allons faire une pause de cinq minutes.

**Le président:** Nous poursuivons notre audience sur la réglementation des institutions financières. Nous avons devant nous le professeur George J. Benston, de l'Université de Rochester.

Professeur Benston, vous nous avez présenté un document. Je pense qu'il a été distribué. Ce sont les seuls commentaires écrits que vous avez. Pourrions-nous l'annexer au compte rendu d'aujourd'hui?

**M. George J. Benston (université de Rochester):** Je vous en serais reconnaissant.

**Le président:** Vous pourriez peut-être nous faire part de certaines observations, après quoi nous passerons à la période des questions.

**M. Benston:** Le seul but de ma présence ici est d'aider de mon mieux le comité. J'ai lu le Livre vert et les documents à l'appui. Je ne sais pas qui a écrit le document, mais je puis dire qu'il est très bien fait. Il y a certains aspects pour lesquels je crois personnellement qu'on n'a pas procédé de la meilleure façon, mais je pense que l'argumentation est excellente. J'ai lu des documents du genre produits par divers organismes publics

*[Text]*

are quite well done. I have read these things that came out of various government agencies in the United States and from academics, and this one could stand up with them very well. So it is a good job.

Essentially I would say the lessons one might pass on from the United States that might be relevant to the situation in Canada... I might add that since writing this paper I spent a week or so in London discussing bank regulation with people there; they are having their problems as well. I would say the major conclusions I would draw your attention to are first that deposit insurance can be a very dangerous tool. It is a very useful thing, obviously, for individual depositors, because they do not have to check into the security of their deposits. At the same time, because they do not have to do this, they do not; and the bankers who take their money do not have to be concerned with the risks that are being taken in the effect of those risks on the depositors' decisions to put their money into one institution or another.

I would say most countries in the world have deposit insurance in one way or the other. That is to say, depositors are fairly well assured that the banks are not going to fail. The government will step in, and does. The problem it raises is what economists call "the moral hazard problem"; namely that there are incentives for the bankers at that point to take risks they would not otherwise take. This gives rise to the necessity of regulation of some sort.

The other aspect of things is you do not have, fortunately, a lot of the problems the United States does have and is still suffering from. So some of the lessons of problems we have are not really applicable, fortunately, to Canada. You did regulate deposit insurance as the United States did and did not come into the problems we had as a consequence of that. You do permit nation-wide branching, which we do not, and you do not have the problems we have as a consequence of that. So you are fortunate. I wish we could learn from your experience.

The major problem, though, is that once people believe there truly is deposit insurance, then one runs into a problem with interest rates. This happened in the United States in the 1800s and the 1900s, and is happening now—namely, the incentives for people to bid for money without the depositors having to be concerned with what is being done with that money are very high. It generally is not the case that the large banks do that—although they do as well—but there are incentives for unscrupulous people to take advantage of the system. Unfortunately there are thieves in this world, and some of them are bankers. That gives rise to great problems.

I have recently been studying the failures of savings and loan banks in the United States, and not a few of these are deliberate. That is, they are because of people deliberately taking risks and stealing funds in the expectation that this is a lot safer and more profitable than doing it with a gun. I think that is something people might want to be concerned about. I think that is sufficient to lay the groundwork.

*[Translation]*

aux États-Unis et par des universitaires, et celui-ci se compare très bien à ces documents. C'est un excellent travail.

Je me concentrerai essentiellement sur les leçons tirées aux États-Unis qui sont pertinentes compte tenu de la situation au Canada... Depuis que j'ai rédigé ce document, j'ai passé environ une semaine à Londres à discuter de la réglementation des banques avec des gens là-bas; eux aussi ont leurs problèmes. La principale conclusion que j'aimerais porter à votre attention est que l'assurance-dépôt peut être un outil très dangereux. Certes, elle est très utile pour les déposants, car ils n'ont pas à vérifier si leurs dépôts sont protégés. Par ailleurs, de ce fait, ils ne le font pas et les banquiers qui acceptent leurs dépôts n'ont pas à se soucier, lorsqu'ils prennent des risques, de l'incidence de ces risques sur la décision du déposant de confier son argent à une institution ou une autre.

Je dirais que l'assurance-dépôt existe sous une forme ou une autre dans la majorité des pays. Par conséquent, les déposants sont presque sûrs que les banques ne feront pas faillite. Ils savent que le gouvernement interviendra et c'est d'ailleurs ce qu'il fait. Cela soulève un problème que les économistes qualifient de «risque moral», à savoir que les banquiers sont alors incités à prendre des risques qu'ils ne prendraient pas autrement, d'où la nécessité d'une réglementation de quelque sorte.

L'autre aspect, c'est que votre pays est exempt, heureusement, d'un bon nombre de problèmes avec lesquels les États-Unis sont aux prises. Par conséquent, certaines leçons ne s'appliquent pas vraiment au Canada, et c'est heureux. Vous avez, à l'instar des États-Unis, réglementé l'assurance-dépôt et vous n'avez pas connu les problèmes que cela a engendrés chez nous. Vous permettez l'établissement de succursales à l'échelle nationale, ce qui est interdit chez nous, et vous n'avez pas par conséquent les problèmes qui se posent chez nous à cause de cela. Aussi vous êtes chanceux. Je souhaite que nous tirions parti de votre expérience.

Le principal problème, cependant, c'est qu'une fois que les gens croient que l'assurance-dépôt est vraiment une réalité alors se pose le problème des taux d'intérêt. C'est ce qui s'est produit aux États-Unis dans les années 1800 et 1900 et c'est ce qui se produit actuellement. L'incitation des gens à enchérir pour obtenir l'argent sans que les déposants n'aient à se soucier de l'usage qui en est fait est très forte. En règle générale, les grandes banques ne le font pas, mais les gens peu scrupuleux sont incités à profiter du système. Malheureusement, le monde n'est pas exempt de voleurs et certains d'entre eux sont des banquiers. Cette réalité crée de grands problèmes.

J'ai récemment étudié les faillites de banques d'épargne et de prêt aux États-Unis et celles qui sont délibérées ne sont pas rares. Il en est ainsi parce que des gens prennent délibérément des risques et volent de l'argent dans l'espérance que cette façon de faire soit plus sûre et plus profitable qu'un vol à main armée. Je pense que c'est une préoccupation que les gens devraient avoir. Je crois que cela est suffisant comme entrée en matière.



[Texte]

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

• 1425

**M. Lanthier:** À la page 2 de votre exposé, une chose m'a sauté aux yeux. A la dernière phrase avant le point 3, vous dites ceci:

Deposit insurance which is not priced to reflect the risk imposed by banks and trusts of the insurance agency has now become the most important regulatory problem facing the United States banking system.

Je crois que vous illustrez bien ici le fait qu'il suffit que le gouvernement englobe une assurance pour qu'on s'attende à ce qu'il paie lorsqu'il y a des déboires, en compensation de primes non adéquates, sinon désuètes. Je crois que vous dites que les primes ne sont pas établies en fonction des risques ou même des pertes. Est-ce que je comprends bien votre phrase?

**Prof. Benston:** Yes, that is true. At the moment it is not permissible in the United States to have risk-related premiums, but academics have been suggesting this virtually from the first day the deposit insurance was instituted. What the academics have not suggested is how to do it.

**M. Lanthier:** Si je comprends bien votre remarque, c'est en fonction d'un risque particulier et non en fonction de la totalité des risques. Aux États-Unis, par exemple, est-ce que les banques assument tous les frais ou si le gouvernement en assume une partie?

**Prof. Benston:** Essentially we do have informal risk-related premiums or costs of deposit insurance. They are informal in the sense that the banks are examined on-site and are supervised. If the supervisory authorities believe a bank is being managed in a way that endangers the insurance fund, they supervise it more closely and examine it more often. This imposes costs on the banks in question by having the examiners on their premises asking for records and having supervisors taking up a lot of the time of the bankers. In a sense, that is a risk-related premium.

The other way in which the risks are controlled is through specific prohibitions of what a bank may and may not do, similar to the prohibitions that are in place in Canada. The difficulty is that a banker who wishes to take risks can do so within the framework of the ordinarily permitted banking practices. Loans can be made that are very risky. People can buy futures and various kinds of contracts on securities that can be very risky and which have caused some very serious bank failures, and so forth.

**M. Lanthier:** Une question supplémentaire. Est-ce que les banques assument toutes les dépenses de ce programme ou si le gouvernement en assume une partie?

**Prof. Benston:** Banks absorb the entire costs of the program in this sense. The Federal Deposit Insurance Corporation imposes a premium of 1/12 of 1% of the total deposits of the bank—that is, deposits which are insured and not insured—except for deposits in foreign branches. Thus far, the funds have been more than sufficient to pay the entire operating

[Traduction]

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** There is one thing on page 2 of your report that caught my eye. In the last sentence before item 3, you said:

L'assurance-dépôts dont la tarification ne tient pas compte du risque imposé par les banques et les sociétés de fiducie de l'organisme d'assurance est devenu le plus important problème de réglementation auquel fait face le système bancaire des États-Unis.

I think you effectively illustrate here the fact that the government has only to include insurance for it to be expected to pay when there are difficulties, to offset inadequate, if not outdated, premiums. I think you are saying that the premiums are not risk-related or even loss-related. Have I in fact understood you?

**M. Benston:** Oui, c'est vrai. A l'heure actuelle, il n'est pas possible aux États-Unis d'avoir des primes en fonction des risques, mais les théoriciens l'ont proposé depuis presque les débuts de l'assurance-dépôts. Cependant, ils n'ont pas fourni de suggestions sur la façon de s'y prendre.

**Mr. Lanthier:** If I understand your comment, it is related to a specific risk, and not to the risks taken as a whole. In the United States, for example, do the banks assume all of the costs or does the government assume a portion of them?

**M. Benston:** Nous avons effectivement des primes informelles en fonction des risques ou des coûts de l'assurance-dépôts. Elles sont informelles en ce sens que les banques sont examinées sur place et sont surveillées. Si l'organisation de surveillance croit qu'une banque est gérée d'une façon qui met en danger le fonds d'assurance, il la surveille de plus près et l'examine plus souvent. Ce processus impose des coûts à la banque en question car les examinateurs demandent des dossiers sur place et accaparent une bonne partie du temps des banquiers. En un sens, il s'agit là d'une prime en fonction du risque.

Une autre façon de contrôler les risques est d'avoir des indications précises sur ce qu'une banque peut faire et ne peut pas faire, un peu comme au Canada. Le problème est qu'un banquier qui désire prendre des risques peut le faire dans le cadre des pratiques bancaires admises. Il peut consentir des prêts très risqués. Les investisseurs peuvent acheter des contrats à terme et divers types de contrats sur des titres qui peuvent être risqués et qui ont occasionné de très graves problèmes à certaines banques.

**Mr. Lanthier:** One further question. Do the banks assume all of the costs of this program or does the government assume a portion of them?

**M. Benston:** Les banques absorbent tous les coûts du programme, en ce sens. La *Federal Deposit Insurance Corporation* impose une prime de 1/12 de 1 p. 100 sur tous les dépôts de la banque, c'est-à-dire les dépôts qui sont assurés et ceux qui ne le sont pas, sauf les dépôts dans les succursales à l'étranger. Jusqu'à maintenant, les fonds ont suffi à payer tous

## [Text]

costs of the Federal Deposit Insurance Corporation. That is, the earnings on the funds have been more than sufficient, until recently. The Federal Savings and Loan Insurance Corporation, or FSLIC as it is sometimes called, does the same thing. The problem is they have absorbed such large losses that the fund is actually bankrupt; not technically, but actually bankrupt. Now, the question is who is going to pay.

**Mr. Lanthier:** Yes.

**Prof. Benston:** And the answer is the United States taxpayer.

• 1430

**M. Lanthier:** C'est exactement là que je voulais vous amener. Si le gouvernement s'implique, les banques vont payer une partie des frais, bien sûr, mais elles vont se fier au gouvernement pour payer le reste de la facture.

**Prof. Benston:** Yes, I believe that is correct. To be more precise, in 1982 the United States Congress passed what is called a "sense of the Congress resolution", which said that the U.S. government would not allow the deposit insurance funds to fail. It is not a legally binding obligation, but I say it would be totally politically impossible for them to do otherwise. It is a promise they made.

**M. Lanthier:** Mais où est la responsabilité des banques si on sait que le gouvernement, de par la loi, va devoir ramasser la facture? Que pensez-vous de cette situation?

**Prof. Benston:** Well, the problem is we actually have two types of cross-subsidization. The banks that are being run in a prudent manner are really subsidizing the banks that are being run in an imprudent manner, and the taxpayer is also potentially subsidizing the banks that are being run in an imprudent manner. So it is not simply the banks as a whole; there are some banks that in fact are paying for more than they get.

**M. Lanthier:** Je crois que toutes les banques reçoivent plus que ce qu'elles ne donnent, puisque l'argent des contribuables, qui n'ont rien à voir dans cela, vient combler un déficit. Je me pose des questions sur la pertinence d'une situation semblable. Remarquez bien que je ne critique pas votre système puisque le nôtre est tout à fait semblable. Mais étant donné que nous sommes en train d'étudier la législation, pourquoi ne pas faire face à cela immédiatement, afin qu'éventuellement, l'argent des citoyens en général ne soit plus utilisé pour protéger les grandes banques? Je voudrais que notre Comité prenne en considération cette situation qui, d'après moi, est complètement injuste.

**Prof. Benston:** I would agree that it is not only unfair, but it is not effective, because as long as there are some people running financial institutions who do not pay the cost of what they do, then they have incentives to continue to do, in fact to do more of, those things which endanger the insurance fund. So it is not simply a matter of being unfair—although I completely agree with you on that—it is also a matter of it making things worse.

**M. Lanthier:** Merci.

## [Translation]

les frais d'exploitation de la *Federal Deposit Insurance Corporation*. Autrement dit, les fonds ont généré des revenus plus que suffisants, du moins jusqu'à récemment. La *Federal Savings and Loan Insurance Corporation* fait la même chose. Le problème est qu'ils ont subi des pertes si importantes que le fonds est en faillite, sinon techniquement, du moins dans les faits. La question est maintenant de savoir qui va payer.

**M. Lanthier:** Oui.

**M. Benston:** Le contribuable américain.

**Mr. Lanthier:** This is exactly where I wanted to take you. If the government gets involved, banks will pay part of the costs, of course, but they will rely on the government to pay the rest of the bill.

**M. Benston:** Oui, je crois que c'est exact. Pour être plus précis, en 1982 le Congrès des États-Unis a adopté ce qu'on appelle une «résolution de jugement de Congrès» qui disait que le gouvernement américain ne permettrait pas aux caisses d'assurance de dépôts de faire faillite. Ce n'est pas une obligation légale irrévocable, mais elle dit que, politiquement, il serait tout à fait impossible de faire autrement. C'est une promesse.

**Mr. Lanthier:** But, where does the responsibility of the banks lie, if one knows that, under the law, the government will have to foot the bill? What do you think of this situation?

**M. Benston:** Eh bien, voici. Le problème est que nous avons deux sortes de subventions croisées. Les banques gérées avec prudence subventionnent vraiment celles qui ne le sont pas, et le contribuable participe éventuellement à cette subvention. Il ne s'agit donc pas uniquement des banques en général; il existe un certain nombre de banques qui paient plus qu'elles ne reçoivent.

**Mr. Lanthier:** I think that all banks receive more than they give, since the money of the taxpayers who have nothing to do here, makes up a deficit. I wonder about the relevance of such a situation. I do not criticize your system since ours is quite similar. But, since we are studying the legislation, why not consider the case immediately, so that eventually the taxpayers' money in general be no longer used to protect giant banks? I would like our committee take this situation into consideration which, in my view, is totally unfair.

**M. Benston:** J'en conviens. Elle est non seulement injuste, mais aussi inefficace, car tant qu'il y aura certaines personnes qui exploiteront des institutions financières sans payer les frais de ce qu'elles font, elles seront encouragées à continuer à faire ces choses, et bien d'autres en fait, qui mettent en péril la caisse d'assurance. Ce n'est donc pas simplement une question d'injustice—bien que je sois entièrement d'accord avec vous sur ce point—c'est aussi une question d'aggraver la situation.

**Mr. Lanthier:** Thank you.



## [Texte]

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. Dr. Benston, I have questions in about three areas. One is perhaps just information. In the United States, are there some states where a bank has to get state approval to open a new branch location?

**Prof. Benston:** Yes. In the United States the banks are chartered by either the states or by the comptroller of the currency on the federal level. If a bank is chartered by the states, or for that matter by the federal government, then the states have total control over branching. Some states, such as New York and California, permit branching almost anywhere. New York actually is somewhat restricted; other states, like Illinois, do not permit branching at all. The states control whether a branch can be opened or not.

**Mr. Attewell:** Roughly how many of the states do control new branches?

**Prof. Benston:** About one-third do not control it at all, about one-third do it in a limited way, and one-third control it rather rigorously—roughly speaking.

**Mr. Attewell:** What is the reasoning for the control?

**Prof. Benston:** There are two reasons. The major one in my opinion is the local bankers want to be protected from competition by larger bankers or bankers from larger cities.

The second related reason for limited branching controls is that the way another bank could get into a bank's area is by buying that bank's stockholders out. So it is a means of selling the charter at a higher price than they could get without the action of law.

A third reason, which is very important historically in the United States, is that there has been a very strong emphasis toward local control or the belief that local control is important, and a concern against giant banks that would take over the whole country if they were permitted to branch anywhere. The evidence does not support that contention, but the belief is strong.

**Mr. Attewell:** I do not quite follow you on that last comment, when you say the evidence does not support that.

**Prof. Benston:** The studies that have been done on things like economies of scale, the latest studies that have been done in the United States where we have the data to study this, indicate that in fact there are not any large economies of scale, if any at all, in an operating sense.

• 1435

So if the United States permitted nation-wide branching as you have in Canada, the data are inconsistent with the belief that Citibank or Chase or Bank of America or the giant banks would soon be taking over the banking in the United States. In fact, as I understand the evidence from Canada, the major banks would not be as large as they are now if it were not for legislation that gave them privileges and restrained entry into

## [Traduction]

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Monsieur Benston, j'ai quelques questions dans trois domaines environ. L'une est peut-être juste des renseignements. Y a-t-il aux États-Unis, des États où une banque doit demander l'autorisation pour ouvrir une succursale ailleurs?

**M. Benston:** Oui. Aux États-Unis, les banques obtiennent une charte des États ou du contrôleur de la monnaie au niveau fédéral. Si la banque obtient une charte des États ou du gouvernement fédéral, l'établissement d'une succursale relève entièrement de ces autorités. Certains États comme ceux de New-York et de Californie permettent l'établissement de succursales presque partout. Dans le cas du premier, il y a certaines restrictions; l'Illinois ne permet pas l'établissement de succursales. Les États décident si oui ou non on peut ouvrir une succursale.

**M. Attewell:** Grosso modo, combien d'États contrôlent les nouvelles succursales?

**M. Benston:** Un tiers n'exerce aucun contrôle, un tiers, un contrôle restreint, et un tiers exerce un contrôle rigoureux—à peu près.

**M. Attewell:** Quelle est la raison du contrôle?

**M. Benston:** Il y a deux raisons. À mon avis, la principale, c'est que les banquiers locaux veulent se protéger contre la concurrence des gros banquiers ou des banquiers des grandes villes.

La seconde, c'est que la façon qu'une autre banque a de pénétrer dans une région bancaire est d'acheter des actionnaires de cette dernière. Donc, c'est une manière de vendre la charte à un prix plus élevé qu'elle pourrait obtenir sans la loi.

Une troisième raison qui est très importante aux États-Unis du point de vue historique, est qu'on a fortement mis l'accent sur le contrôle local ou sur la croyance que le contrôle local était important, et la mise en garde contre les banques géantes qui pourraient s'emparer de tout le pays si on leur permettait d'établir des succursales partout. Les faits vont à l'encontre de cette idée, mais la croyance est forte.

**M. Attewell:** Je ne vous suis pas très bien là. Qu'entendez-vous par les faits viennent à l'encontre de cette idée.

**M. Benston:** Les études qui ont été entreprises dans l'économie, les dernières études effectuées aux États-Unis dont nous avons les données pour étudier la question, indiquent que, en fait, il n'y a pas de grosses économies d'échelle, s'il en est, du point de vue de l'exploitation.

Donc, si les États-Unis permettaient l'établissement de succursales à l'échelle du pays comme au Canada, les données sont incompatibles avec la croyance que la *City Bank* ou la *Chase* ou la *Bank of America* ou que les banques géantes s'empareraient du monde bancaire aux États-Unis. En fait, comme je comprends ce qui se passe au Canada, les banques importantes ne seraient pas aussi grandes qu'elles le sont actuellement, si ce n'était de la loi qui leur a accordé des

## [Text]

their markets. It is not a natural phenomenon; it is a government-determined phenomenon.

**Mr. Attewell:** Are you saying you do not think the United States would have been dominated by 10 or 15 banks had interstate banking not been prohibited?

**Prof. Benston:** That is right.

**Mr. Attewell:** I tend to disagree with you on that, but I am interested in your reasons there.

The second area is that, as you would know, in the green paper we are exploring the remedy, because of self-dealing and conflict of interest, of criminal charges in certain circumstances. Could you update us on what is happening in the United States in that particular area?

**Prof. Benston:** Yes, there are several aspects to it. The self-dealing problem is very severe. The butcher group of banks... The United American Bank in Knoxville, Tennessee, fell in 1983 or 1984, I believe. I cannot quite remember which year; it may be 1985. But the loss at that time to the FDIC was as great as the total losses they had ever had through 1973. So self-dealing is not a trivial problem.

I happen to have just finished a chapter in a book studying those things, so I am fairly up on what we know publicly. Essentially, the major problem in the United States with those situations is that we have divided authority. In the case of the butcher group of banks, we had some banks that were state chartered, some that were national chartered, some savings and loan associations that were under the Federal Home Loan Bank Board, and the regulators never got together to see what the whole group was doing and how they were moving funds in and out of units and back and forth. They did not put the whole thing together until it was too late.

The second thing is that, from congressional hearings in the United States, there seems to be some fairly strong evidence that the regulatory authorities have simply not accepted the fact that some bankers are crooks. For example, in the Penn Square failure, here is a bank that made \$200 million in loans, caused the downfall of Continental Illinois and Seafirst and caused some very severe problems for an awful lot of people. The regulators knew about the situation, told them to stop doing what they were doing, and when the bankers said yes, they would stop, they just walked away as if these people were simply going to do it instead of assuming that perhaps they knew what they were doing and had every intention of continuing to do it as soon as the regulators turn their backs.

That also happened in England, by the way. It is a prevalent thing. The supervising authorities seem to think that, if they give someone an order, they will simply take it and not do anything. When you have self-dealing, obviously the people do not intend to do right; they intend to do wrong. Simply telling them to stop doing wrong is not going to stop them.

**Mr. Attewell:** What is the status of your laws as far as laying criminal charges?

## [Translation]

privileges et qui a restreint l'accès à leurs marchés. Ce n'est pas un phénomène naturel; c'est un phénomène déterminé par le gouvernement.

**M. Attewell:** Voulez-vous dire que vous ne pensez pas que les États-Unis auraient été dominés par 10 ou 15 succursales si les affaires bancaires inter-États n'avaient pas été interdites?

**M. Benston:** C'est exact.

**M. Attewell:** Je ne suis pas d'accord avec vous sur ce point, mais vos raisons m'intéressent.

Deuxièmement, comme vous le savez peut-être, dans le Livre vert nous examinons le remède, à cause des transactions intéressées et des conflits d'intérêts, des charges criminelles dans certaines circonstances. Pourriez-vous nous mettre au courant de ce qui se passe aux États-Unis à ce sujet?

**M. Benston:** Oui. Il y a plusieurs aspects à la question. Le problème des transactions intéressées est très grave... La *United American Bank* à Knoxville, Tennessee, est tombée en 1983 ou 1984, je crois. Je ne me rappelle pas quelle année exactement; il se peut que ce soit 1985. Mais la perte pour le FDIC à ce moment-là a été aussi important que les pertes subies en 1973. Le problème des transactions intéressées n'est donc pas sans importance.

Je viens de terminer un chapitre dans un livre qui traite de ces choses; je suis donc assez au courant de ce qui se sait en général. Au départ, le problème des États-Unis, c'est que les pouvoirs sont divisés. Dans le cas du groupe des banques, certaines banques ont obtenu leur charte de l'État, certaines à l'échelle nationale, certaines associations d'épargne et de prêts relèvent du *Federal Home Loan Bank Board*, et les autorités réglementaires ne se sont jamais réunies pour voir ce que le groupe faisait et de quelle façon il faisait entrer et sortir les fonds des unités. Elles n'ont réagi que trop tard.

Deuxièmement, selon les audiences des congressistes aux États-Unis, il semble qu'il y ait un élément de preuve démontrant que les autorités réglementaires n'ont pas accepté le fait que certains banquiers étaient des voleurs. Par exemple, dans la faillite de Penn Square, voici une banque qui a fait 200 millions de dollars en prêts, qui a causé la chute de *Continental Illinois* et *Seafirst* et certains problèmes graves à une foule de personnes. Les autorités étaient au courant de la situation et leur ont demandé de cesser et, lorsque les banquiers ont donné leur accord, elles s'en sont allées comme si ces banquiers allaient tenir leur promesse, au lieu de penser que ces derniers savaient fort bien ce qu'ils faisaient et qu'ils continueraient une fois les autorités parties.

Cela s'est passé en Angleterre aussi. C'est une chose répandue. Les autorités de surveillance semblent penser que si elles donnent un ordre à quelqu'un il sera exécuté. Lorsqu'il s'agit d'une transaction intéressée, les gens n'ont nullement l'intention de faire les choses dans les règles; elles ont l'intention d'en déroger. Leur dire que ce qu'ils font est mauvais ne les empêchera pas de continuer.

**M. Attewell:** Quelle est la situation de vos lois pour ce qui est d'intenter des poursuites?



[Texte]

**Prof. Benston:** According again to a congressional report on the subject, the banking regulatory authorities have been very remiss in bringing criminal charges against people.

**Mr. Attewell:** Are there charges to be brought, though?

**Prof. Benston:** Yes, there are. In 1976 or 1978—I cannot remember—Congress passed a very strong cease and desist order, which permits the the supervisory authorities to remove a bank officer whom they believe is endangering the solvency of the bank under various conditions. In testimony on the Penn Square failure, the controller of the currency said he did not think those rules existed. The committee chairman, Representative St. Germain, had to read him the rules to get him to understand that he had the law but he was not using it. So the problem has been not that we did not have the laws; they have not been used.

**Mr. Attewell:** Thank you. The third area I was going to ask about, which I think you have at least partially answered, is this whole idea of the early warning system, the action by regulatory authorities, the possible confusion between state and federal levels. We get some of that as well between provincial and federal levels. I certainly was ready to toss you a couple of accolades along those lines. We had one Westland Bank out of California that I think it is fairly accurate to say that thanks to fast action down there we heard of something up here sooner than we might otherwise have heard of it. Could you just comment a little further on the regulatory problem down there?

• 1440

**Prof. Benston:** The action has not been fast. A good example of that again is Penn Square's failure. Penn Square is a relatively small bank that sold most of its loans to other banks for some reason, which was not explained in the congressional hearings or any place else. The bank examiners and supervisory authorities who were concerned about what Penn Square did do not have seem to have informed their counterparts in the banks to whom Penn Square was selling loans. Nobody knew what was happening at Continental until the whole thing collapsed, yet they really had reason to know quite a bit in advance.

In the case of the savings and loans in the failure of Empire Savings and Loans in Texas, which seems to have been a massive fraudulent operation, the bank examiners uncovered it but the advisory authorities in Washington just did not act. This was partly because they needed the permission of the state authorities to close the savings and loan operation. The state authorities were not in any great speed to do this, because it was not their loss.

This is again the problem in that the deposit insurance agency takes a loss, but somebody else charters the institution. We have not only divided authority, but a divided concern. The chartering agency usually is concerned with local people, and sometimes politically powerful people, and so they hope things will work out at best or perhaps are complicit in what is going on. That is rare. People usually have hopes that things will happen. They rarely do. They usually get worse, and the

[Traduction]

**M. Benston:** Selon un rapport du Congrès sur le sujet, les autorités réglementaires des banques ont négligé d'intenter des poursuites.

**M. Attewell:** Peut-on porter plainte, tout de même?

**M. Benston:** Oui. En 1976 ou 1978—je ne me rappelle plus—le Congrès a émis une ordonnance sévère de ne pas faire qui permet aux autorités de surveillance de démettre un banquier soupçonné de mettre en danger la solvabilité de la banque dans diverses conditions. Dans le cas de la Penn Square, le contrôleur de la monnaie a déclaré qu'il ne pensait pas que de telles règles existaient. Le président du comité, le représentant St-Germain, a dû lui lire les règles pour lui faire comprendre qu'il avait la loi, mais qu'il ne l'appliquait pas. Le problème n'était pas les lois, mais leur défaut d'application.

**M. Attewell:** Merci. Pour ce qui est du troisième point auquel je pense vous avez répondu en partie, est-ce que cette idée de système de pré-alerte, mesure prise par les autorités réglementaires, une confusion possible entre les niveaux des États et du gouvernement fédéral. Nous éprouvons ce genre de choses entre les niveaux provinciaux et fédéral. J'étais tout à fait prêt à vous féliciter. Une banque Westland a été mise bannie de Californie et je crois qu'il est assez juste de dire que grâce aux mesures rapides qui ont été prises, nous avons eu vent de quelque chose ici plus tôt que s'il en avait été autrement. Pourriez-vous élaborer un peu sur le problème des règlements qui existe là-bas?

**M. Benston:** L'action n'a pas été rapide. Un bon exemple encore, la faillite de la Penn Square. C'est une banque relativement petite qui vendait la plupart de ses prêts aux autres banques pour une raison quelconque, qui n'a pas été donnée au cours des audiences du Congrès ou ailleurs. Les inspecteurs de banques et les autorités de surveillance qui s'inquiétaient de ce que Penn Square faisait, n'ont pas informé leurs homologues des banques auxquelles Penn Square vendait des prêts. Personne ne savait ce qui se passait à la Continental, jusqu'à ce que l'affaire s'écroule; pourtant, ils avaient toutes les raisons d'être au courant à l'avance.

Dans le cas des épargnes et des prêts lors de la faillite de la *Empire Savings and Loans* au Texas, qui ne semble pas avoir été une opération frauduleuse de grande envergure, les inspecteurs de banques l'ont découverte, mais les autorités consultatives à Washington n'ont tout simplement rien fait. Tout cela, parce qu'elles avaient besoin de la permission des autorités de l'État pour fermer la banque. Les autorités de l'État ne se sont pas pressées, parce qu'il ne s'agissait pas de leur perte.

C'est encore le problème en ce sens que la compagnie d'assurance-dépôts subit une perte et que quelqu'un d'autre accorde une charte à l'institution. Nous avons non seulement un pouvoir divisé, mais une préoccupation divisée. L'organisme qui émet la charte s'occupe habituellement des personnes de l'endroit, et parfois des personnes haut placées en politique; il espère donc que tout se déroulera pour le mieux ou alors est complice de ce qui se passe. C'est rare. Les gens espèrent que

## [Text]

consequence is that the failures are closed after the authorities have taken enormous losses.

I just finished analysing the Beverly Hills Savings and Loans, which just fell a few weeks ago, and it is quite clear from the financial statements that they were in real trouble two years ago. It is very clear; anyone can see it. The question is why was something not done? It is partly because it is easier to look backwards: now that I know they failed, I can look at these statements and say that they are in real trouble. It is also partly because the authorities in the United States at least, and to my knowledge in other countries as well, simply will act only when they are dealing with honest and honourable bankers. They are incapable of acting when they are dealing with somebody who intends to deceive them, and who intends to stall for time while they keep doing more of what they are doing. That is where the very big losses take place.

**The Chairman: Mr. Riis.**

**Mr. Riis:** Professor Benston, could you share with us some of your views on the existing effectiveness of the harmonization between state and federal regulations as they pertain to the banking industry, or perhaps even beyond that to other financial institutions?

**Prof Benston:** As I have just mentioned one of the problems is that once one has deposit insurance—in Canada you do not have it nearly to the extent that we do in the United States. We have insurance of \$100,000 United States dollars per account by law, and in fact 100% deposit insurance for giant banks and pretty much close to that for the other banks.

You have that partially because, if I understand correctly, some of the trust companies were not closed until everyone who had uninsured money got it out, which is equivalent to giving them 100% insurance. The problem with that is that the incentives for the chartering authorities to close an institution quickly and thereby impose costs on the citizens of the location. Those local authorities do not have the incentives to do that, because the loss is being borne by the federal authorities. That is the problem. It has been a problem in the United States, but it has not been a problem as long as no one failed.

Part of the problem of the failures came when the capital of the institutions in fact became very low, so the incentives of the institutions to take risks were much higher than they were before. That is part of it. The second thing relates to the harmonization of their sharing of information. We have had a problem in that regard in the United States. Not only have the state authorities not shared information with the federal authorities—which has not been too serious I have to say because the state authorities have very little information to share—but the federal authorities will not share information with each other. The the controller's attitude, the controller of the currency who is the regulator of national banks, has been that his banks are fine and he will not tell you about them.

## [Translation]

les choses vont s'arranger. Cela arrive rarement. Elles empirent; il en résulte que les banques qui font faillite sont fermées après que les autorités ont subi des pertes énormes.

Je viens de finir d'analyser la situation de la *Beverly Hills Savings and Loans* qui a fait faillite il y a quelques semaines. Selon les bilans financiers, il est clair qu'elle avait de gros ennuis depuis deux ans. C'est très clair; tout le monde peut le voir. La question est de savoir pourquoi rien n'a été fait. C'est en partie, parce qu'il est plus facile de regarder en arrière: maintenant que je sais qu'elle a fait faillite, je peux examiner les bilans et dire qu'elle est dans le pétrin. C'est aussi en partie parce que les autorités aux États-Unis au moins, et dans d'autres pays à ma connaissance, ne prennent des mesures que lorsqu'elles traitent avec des banquiers honnêtes et honorables. Elles sont incapables d'agir lorsqu'elles traitent avec des gens qui ont l'intention de les tromper et qui ont l'intention de gagner du temps; tout en continuant leurs manigances. C'est là que surviennent les grosses pertes.

**Le président: Monsieur Riis.**

**M. Riis:** Monsieur Benston, pourriez-vous nous faire part de votre point de vue au sujet de l'efficacité de l'uniformité actuelle entre les lois et les règlements entre les États et le gouvernement fédéral, dans le domaine bancaire, ou peut-être même ceux qui se rapportent aux autres institutions financières?

**M. Benston:** Comme je viens de le mentionner, l'un des problèmes est qu'une fois qu'on a une assurance-dépôts—au Canada, vous ne l'avez pas comme nous l'avons aux États-Unis. Nous avons une assurance de 100,000\$ américains par compte en vertu de la loi, et une assurance-dépôts de 100 p. 100 dans le cas des banques géantes, et à peu près cela pour les autres banques.

Si je comprends bien, vous avez cela en partie, parce que les sociétés de fiducie n'ont pas été fermées tant que les gens qui avaient de l'argent non assuré le retirent, ce qui équivaut à leur donner une assurance à 100 p. 100. Le problème ici, c'est d'inciter les autorités émettrices de chartes à fermer rapidement une institution et ainsi imposer des frais aux habitants de l'endroit. Ces autorités ne sont pas incitées à le faire, car la perte est assumée par les autorités fédérales. Voilà le problème. Les États-Unis font face à ce problème, qui n'en est pas un tant qu'on n'a pas échoué.

Le problème des faillites est survenu en partie lorsque le capital des institutions a baissé, aussi les motifs des institutions de prendre des risques ont augmenté beaucoup plus qu'auparavant. Le second point se rapporte au partage de l'information. Nous avons eu des difficultés à ce sujet. Non seulement les autorités des États n'ont pas partagé l'information avec les autorités fédérales—ce qui n'a pas été très grave, car ces autorités ont très peu d'information à partager—mais les autorités fédérales ne partagent l'information entre elles. L'attitude du contrôleur, le contrôleur de la monnaie qui est l'autorité réglementaire des banques, est que ses banques sont formidables, et il ne vous dira rien à leur sujet.



[Texte]

• 1445

The Federal Reserve has been fairly good about sharing some information, but not others. There was a period in the United States when we had different reporting instruments because they could not get together on how to do it; they would not agree. Part of that is protecting turf; part of it is honest differences of opinion.

**Mr. Riis:** But would you have any recommendations for us? As you know, the green paper does not address the Schedule A banks in the country. I would presume we will possibly come to that at some later point. Do you see some problems in discussing and examining the non-bank financial institutions without talking about the banks at the same time?

**Prof. Benston:** Yes. The one major concern I would have with respect to the recommendations of the green paper—and this, by the way, is true of suggestions in the United States as well—is the idea of having a financial holding company that will have various subsidiaries that presumably can be insulated from each other and from the holding company as if this in fact will work. The evidence is that it does not work.

**Mr. Riis:** Could you comment on that evidence—that is an important concept—and also our earlier witness commenting on the Chinese wall becoming . . . I think he called it a garden fence?

**Prof. Benston:** I have recently had occasion to study the trust departments in a particular situation and, mostly on the basis of what I have read and a little on the basis of what I have studied, that Chinese wall aspect seems to have worked quite well. There is no evidence at all that I could find that indicated that there was a breaching of the fiduciary responsibilities of the trusts by banks that conducted trust activities and banking within the same organization. A study was done by the Twentieth Century Fund by Edward Harman which reached that conclusion after very extensive work in that regard, and all other things I have been able to see indicate that. That is one aspect.

**Mr. Riis:** If I can just interrupt for a second, the witness was suggesting earlier that the Chinese wall starts to collapse during difficult economic times or when there are some economic problems. Do you suggest that the evidence would not support that?

**Prof. Benston:** I am not aware of any evidence; perhaps your witness cited some.

These allegations have been made since the 1920s that I am aware of, and as it happens I am engaging right now in a study of the banks' activities in underwriting and securities prior to the passage of the Banking Act of 1933 in the United States, which separated commercial from investment banking. Thus far, I am unable to find any evidence. One can never say it does not exist because one has not found it, but I have not and every time I try to get someone to tell me just what they are talking about and where their evidence is . . .

For example, I had a discussion with a congressional staffer who is younger than I am who said that everybody knows that this happened in the 1920s. I said: Well, I was not born then

[Traduction]

La réserve fédérale a fait preuve de bonne volonté pour partager l'information. Pas les autres. Il y a eu une période aux États-Unis pendant laquelle nous avions différents moyens de communication, parce que les intéressés ne pouvaient pas se mettre d'accord sur la façon de procéder, en partie pour se protéger, en partie à cause d'une réelle différence d'opinion.

**M. Riis:** Mais pourriez-vous nous proposer quelque chose? Comme vous le savez, le Livre vert ne traite pas des banques de l'Annexe C au pays. Je suppose que nous y arriverons plus tard. Verriez-vous des difficultés à parler et à étudier les institutions financières non bancaires sans parler des banques en même temps?

**M. Benston:** Oui. La première préoccupation que j'aurais en ce qui concerne les recommandations du Livre vert—ce qui est vrai aussi pour les suggestions aux États-Unis—c'est l'idée d'avoir une société de portefeuille financière avec diverses succursales isolées les unes des autres et de la société mère, comme si cela allait fonctionner. La preuve est là, cela ne fonctionne pas.

**M. Riis:** Pourriez-vous élaborer sur cette preuve—c'est une idée importante—et sur la remarque de notre témoin au sujet du mur de silence, la muraille de Chine ou la clôture de jardin, comme le témoin a dit?

**M. Benston:** J'ai eu récemment l'occasion d'étudier les sociétés de fiducie dans une situation particulière et, d'après ce que j'ai lu et ce que j'ai étudié, cette idée de mur du silence semble avoir bien fonctionné. Il n'y a aucune preuve que les banques qui s'occupaient de fiducie et d'affaires bancaires dans la même organisation ont violé les responsabilités fiduciaires des sociétés de fiducie. Edward Harman de la *Twentieth Century Fund* a effectué une étude arrivant à cette conclusion après de longs travaux à ce sujet, et toutes les choses que j'ai pu voir indiquent la même chose. C'est un aspect.

**M. Riis:** Si je puis vous interrompre une seconde. Le témoin suggérerait plus tôt que le mur du silence commence à tomber pendant les crises économiques ou lorsqu'il y a des difficultés économiques. Voulez-vous dire que la preuve n'appuie pas cette déclaration?

**M. Benston:** Je ne suis au courant d'aucune preuve; peut-être votre témoin en a-t-il cité une.

Ces allégations ont été faites depuis les années 1920, et il se fait que j'étudie actuellement l'activité des banques dans les souscriptions et les émissions avant l'adoption de la *Banking Act* des États-Unis en 1933, qui séparait les affaires bancaires commerciales des investissements bancaires. Jusqu'à présent, je n'ai trouvé aucune preuve. On ne peut pas dire qu'elle n'existe pas parce qu'on ne l'a pas trouvée, mais chaque fois que je demande à quelqu'un de me dire au juste de quoi il parle et où est sa preuve . . .

Par exemple, j'ai discuté avec un membre du Congrès qui est plus jeune que moi et qui m'a dit que tout le monde savait que cela s'était passé pendant les années 1920. Je lui ai dit: Bon, je

## [Text]

and you are younger than I am so you could not have known it from personal experience; somebody must have told you or you read it somewhere—can you give me a citation or even a name? The answer was no. But everybody knows. So we have allegations of possibilities rather than evidence of occurrences, to my knowledge.

Again, I am not meaning to say that bankers somehow are more moral than other people. I have reason to believe that is not true, but I think the bankers have great incentives to keep these things separate.

**Mr. Riis:** That is interesting. Just to pick up on a point you were making regarding the laws that exist but authorities have not been laying charges as a result of problems, why do you think there has been this hesitancy? Part of our discussion here of course focuses around possible penalties for people who do not follow these regulations. Why has there been this reluctance in the United States?

**Prof. Benston:** I think there are several reasons. First is the experience in the United States, which I think is relevant to Canada. There have been very few failures until very recent years. It has been the experience of most bank supervisors that if they told a bank to straighten up and fly right they did it because they had something very valuable, a bank charter. You could not get into banking without a bank charter, and you were not about to lose your charter if you could avoid it. So the supervisory agents' experience is that if they told a banker that this particular procedure was dangerous or should not be done then the banker usually listened and tried to correct it.

• 1450

Occasionally they have run into an obstreperous person and they have put them on the problem list and watched them closely. But very rarely were they working with real thieves or with people who were totally incompetent.

The second reason is that bank examiners look forward to getting out of bank examination and working for a bank. Being a bank examiner is one of the more rotten jobs in this world. You are always in a different town. I used to be an auditor. I am a CPA. When I was in the navy I audited people for fraud, defence contractors and so forth. It is a nasty job; you are always looking at people you are working with and saying you know, you may be a crook. Of course the chances they would take you out to dinner afterward was small, and there was no one else in town to meet. So it is not a very nice job.

Most bank examiners I have known—and some I have taught—basically are usually people who cannot get another job doing something else or people who look forward to working for some bank or other so they are not going to be nasty. Now I do not mean to say they are dishonest. I have no reason to believe that at all. But to go along with the assumption that the people they may be examining are potential crooks is a very difficult thing to do, especially if your experience is that very, very few of them are. But those who are can do very great damage.

## [Translation]

n'étais pas encore né et vous êtes plus jeune que moi; donc, je n'aurais pas pu l'apprendre par ma propre expérience; quelqu'un doit vous l'avoir dit ou vous l'avez lu quelque part—pouvez-vous me donner une citation ou même un nom? Il m'a répondu non. Pourtant, tout le monde le sait. Ainsi, nous avons des allégations de possibilités plutôt que de preuves.

Je ne veux pas dire que les banquiers sont plus honnêtes que les autres. J'ai quelques raisons de croire que non, mais je crois qu'ils sont incités à tenir ces choses distinctes.

**M. Riis:** C'est très intéressant. A propos des lois qui existent, mais que les autorités n'ont pas appliquées pour porter plainte, pourquoi cette réticence? Une partie du débat porte sur des peines possibles à l'égard des personnes qui ne respectent pas ces règlements. Pourquoi y a-t-il eu une telle réticence aux États-Unis?

**M. Benston:** Je crois qu'il y a plusieurs raisons. Tout d'abord, l'expérience aux États-Unis, je crois, est pertinente au Canada. Il y a eu très peu de faillites jusqu'à ces dernières années. Les surveillants de banques ont appris que s'ils disaient à une banque de se reprendre et de filer droit, parce qu'ils avaient quelque chose de précieux, une charte. Vous ne pourriez pas entrer dans le domaine de la banque sans une charte, et vous ne voulez pas la perdre si vous pouvez l'éviter. Donc, selon son expérience, si l'agent de surveillance dit à un banquier que cette procédure est dangereuse ou qu'elle ne devrait pas être appliquée, le banquier l'écoute habituellement et essaie de rectifier les choses.

Parfois, ils ont rencontré une personne rebelle et l'ont inscrite sur la liste noire et l'ont surveillée étroitement. Mais ils ont très rarement travaillé avec de vrais voleurs ou avec des personnes tout à fait incompetentes.

La deuxième raison est que les inspecteurs de banques cherchent à quitter ce domaine. Etre un inspecteur de banques est l'un des emplois les plus pourris de ce bas monde. Vous n'êtes jamais dans la même ville. J'ai été vérificateur. Je suis comptable. Lorsque j'étais dans la marine, je faisais des vérifications dans les cas de fraude, les entrepreneurs de la défense, et ainsi de suite. C'est un sale boulot; vous regardez toujours les gens avec vous travailler et vous dites, vous savez, vous pouvez être un voleur. Bien entendu, vous aviez peu de chance qu'il vous invite à déjeuner et vous n'aviez personne d'autre en ville. Ce n'est donc pas un emploi bien joli.

La plupart des inspecteurs de banques que j'ai connus—et certains auxquels j'ai enseigné—sont généralement des personnes qui ne peuvent pas avoir un autre emploi, ou des personnes qui envisagent un emploi dans une banque, donc ils ne vont pas se montrer méchants. Attention, je ne veux pas dire qu'ils sont malhonnêtes. Je n'ai aucune raison de le croire. Mais, supporter l'idée que les gens que vous examinez soient des voleurs est une chose difficile, surtout si par expérience vous savez que peu le sont. Mais ceux qui le sont, peuvent causer beaucoup de dommages.



## [Texte]

The third reason basically is that it is very expensive. In the United States particularly, if you charge somebody with fraudulent behaviour you are going to have a long, hard trial in front of you, because they can defend themselves through the courts for quite a while. So even with the laws at hand, it is not an easy task. So according to congressional testimony, the tendency has been to send every possible violation of laws from the bank authorities to the Department of Justice, which gets so much of every petty detail that it ends up not following any of them, because it is swamped by them. In that way the regulatory authorities cannot be charged with not sending things up, yet they send it up in such a manner that they cannot be dealt with.

**Mr. Riis:** That is interesting. At the outset, Dr. Benston, you mentioned that having read the green paper and being pleased with the quality of it, you had some concerns. Are there some concerns we have not yet uncovered today?

**Prof. Benston:** Well, I do not know what you have done earlier today.

**Mr. Riis:** With you.

**Prof. Benston:** Oh, with me. I see. I have to admit I perhaps should have been here, but I took the occasion to visit the art museum, which is very nice.

**Mr. Riis:** After that visit to the art museum, I think it would be useful for us if you were to articulate some of your more serious concerns after reading the green paper.

**Prof. Benston:** The major concern is the belief that the subsidiaries of a bank holding company can in fact be insulated. The experience in the United States is not very good at that. The best person to speak to about this—and I am really citing his work—is Robert Eisenbies at the University of North Carolina. I do not know whether or not he is on your witness list, but he has done a lot of work in this area, and I am citing mostly his research in drawing these conclusions. That is, it would be desirable if one could take all of the various activities like securities, underwriting of various sorts, insurance, leasing and so forth and put them into separate subsidiaries and insulate them. But the experience is that a bank holding company cannot simply let one of its parts go bankrupt, and they very rarely do. There are dozens of ways of transferring funds in and out and around that are very difficult to control.

The other disadvantage in putting things into subsidiaries is that one loses the operational advantage of having these all done in the same organization where there can be economies of scale and economies of scope, which is related activities. One loses the operational advantages and the advantages of the customer, and one does not gain very much in the way of regulation. It is preferable, I think, to recognize that one has to look at the entire organization, as difficult as that may be, rather than to assume one does not have to look at it and then be unpleasantly surprised. So I think the direction indicated in the green paper is not one I would suggest. I might say that the United States is going in the same direction of the green paper, and I object to it there for the same reasons.

## [Traduction]

La troisième raison, c'est très dispendieux. Surtout aux États-Unis, si vous accusez quelqu'un de fraude, attendez-vous à faire face à un procès long et ardu, parce qu'ils peuvent se défendre en justice pendant longtemps. Par conséquent, même avec la loi de votre côté, c'est une tâche qui est loin d'être aisée. Donc, selon le témoignage du Congrès, on essaie d'envoyer toute violation de la loi des autorités bancaires au Département de la justice, qui reçoit tellement de menus détails qu'il n'en suit aucun, parce qu'il en est submergé. On ne peut pas accuser les autorités réglementaires de ne rien envoyer, pourtant, elles envoient l'information de telle manière qu'on ne peut pas s'en occuper.

**M. Riis:** C'est intéressant. Au début, vous disiez monsieur Benston que ayant lu le Livre vert et étant content de sa qualité, vous aviez quelques préoccupations. Sont-ce des points que nous n'avons pas traités aujourd'hui?

**M. Benston:** Je ne sais pas ce que vous avez fait plus tôt dans la journée.

**M. Riis:** Avec vous.

**M. Benston:** Oh, je vois. Je dois admettre que j'aurais peut-être dû être là, mais j'ai profité de l'occasion pour visiter le musée des arts, qui est très bien.

**M. Riis:** Après votre visite du musée, je crois qu'il nous serait utile d'entendre vos observations un peu plus sérieuses au sujet du Livre vert.

**M. Benston:** La plus importante est la croyance que les succursales d'une société de portefeuille financière peuvent être isolées. L'expérience des États-Unis dans ce domaine est très mauvaise. La personne la mieux placée pour en parler—et je cite son ouvrage—est M. Robert Eisenbies, de l'Université de la Caroline du Nord. Je ne sais pas si son nom figure sur votre liste de témoins, mais il a fait pas mal de travaux dans le domaine, et je cite surtout ses recherches dans mes conclusions. Il serait souhaitable de séparer les diverses activités: émissions de valeurs, souscriptions de différentes sortes, financement des ventes, etc. et de les placer dans des succursales distinctes. L'expérience montre qu'une société de portefeuille financière ne peut simplement pas laisser un de ses éléments courir à la faillite, et il est rare qu'elles le font. Il existe des douzaines de façons de transférer des fonds, les sortir et les entrer, très difficiles à contrôler.

L'autre désavantage à placer des choses dans des succursales, est que l'on ne peut pas les avoir dans la même organisation où il peut y avoir des économies d'échelle et de portée, c'est-à-dire les activités connexes. On perd les avantages opérationnels et les avantages de la clientèle, et on ne gagne pas grand-chose du point de vue du règlement. Il est préférable, je crois, de reconnaître qu'il faut tenir compte de toute l'organisation, si difficile que ce soit, plutôt que de supposer qu'on ne doit pas y regarder et d'avoir des surprises désagréables. Je dirais donc que la voie proposée par le Livre vert n'est pas à conseiller. Je dirais que les États-Unis sont engagés dans la même voie que celle du Livre vert, et je m'y oppose pour les mêmes raisons.

[Text]

• 1455

The second major concern I would have is what I think almost any economist would have. The major tool economists tend to look toward in saying how markets can be made more competitive and more efficient and could better serve consumers is to allow entry into the markets as freely as possible. I think Canada has constrained non-Canadian firms from entering the market, to the detriment of the Canadian consumer and to the benefit of Canadian institutions. I think that is a mistake, from the point of view of the consumer, because the more people who want to bid for that consumer's dollar, the better it is for the consumer. It does not really matter whether they are citizens or not. There are all kinds of ways of protecting the interests of a country, other than barring entry into the markets of firms that are not citizens of that country.

**Mr. Riis:** On that point, in your paper you mention the foreign banks in the United States and the number of states, I think it was in 1978, that had permitted their entry. Can you update us on that today?

**Prof. Benston:** At this point the federal law, and I cannot remember the exact name, the 1978 law—it is in the paper—overrides the states. Foreign banks in the United States are now regulated exactly the same as U.S. banks are, with the exception that some of them, if they had branch offices before the law, are the only banks we have that are nation-wide banks. I think Barclays has offices all over the country, and they can do that because they are grandfather.

**Mr. Riis:** Doctor, two quick questions. In our country we have A and B banks, and now we are contemplating the entry of Cs. I would like your view on any special role they would play and on whether that is the appropriate way to move, as opposed to loosening up on our trust companies and allowing them into the commercial area.

A second question, while you are at that. Recognizing the financial corporate concentration that already exists in Canada with trust companies and especially with banks, do you see this green paper as facilitating that? A lot of people are thinking in the back rooms right now the talk of mergers and so on as a result of this green paper is accelerating. Do you see that as a possible or likely drift?

**Prof. Benston:** You have asked me for my suggestions. I obviously feel constrained, as a non-Canadian, even suggesting what other people might do. On the other hand, you have had the same freedom that has been exercised in the United States with my views: they can be ignored.

I would say giving the trust companies the right to go into commercial banking would be a better way to go, because they already exist, and because there are economies of scope

[Translation]

Ma seconde grande préoccupation en est une qui, selon moi, inquiète presque tous les économistes. Le principal outil vers lequel les économistes ont tendance à se tourner lorsqu'ils expliquent comment on peut rendre les marchés plus compétitifs et plus efficaces, et comment les marchés pourraient mieux servir les consommateurs est l'ouverture la plus large possible de l'accès aux marchés. Je crois que le Canada a limité l'entrée des entreprises non canadiennes sur ses marchés, au détriment des consommateurs canadiens et au profit des institutions canadiennes. Je crois que c'est une erreur, du point de vue des consommateurs, parce que plus il y a de gens qui rivalisent pour obtenir le dollar du consommateur, plus le consommateur en bénéficie. Que le vendeur soit citoyen du pays ou non n'a pas vraiment d'importance. Il existe toutes sortes de moyens de protéger les intérêts d'un pays autrement que celui de fermer l'accès aux marchés aux entreprises qui ne sont pas de ce pays.

**M. Riis:** Sur ce point, dans votre étude, vous donnez des renseignements sur les banques étrangères aux États-Unis et sur le nombre d'États qui, en 1978 je crois, en avaient autorisé l'entrée. Pouvez-vous mettre ces statistiques à jour?

**M. Benston:** Depuis cette année-là, la loi fédérale de 1978, dont je ne me souviens pas du titre exact mais ce titre se trouve dans mon étude, prévaut sur celles des États. Les banques étrangères installées aux États-Unis sont maintenant régies de la même façon que les banques américaines à l'exception de quelques-unes qui, si elles avaient des succursales avant l'entrée en vigueur de la loi, sont les seules banques d'envergure nationale. Je crois que la banque Barclay a des bureaux à l'échelle du pays, et elle y est autorisée parce qu'elle a des droits acquis.

**M. Riis:** Professeur, deux questions rapides. Dans notre pays, nous avons des banques A et des banques B et nous envisageons l'entrée des banques C. J'aimerais que vous nous donniez votre opinion sur le rôle spécial qu'elles pourraient jouer le cas échéant et que vous nous disiez si nous nous engageons dans la bonne voie en agissant ainsi au lieu de donner plus de pouvoirs aux sociétés de fiducie et de leur permettre d'entrer dans le secteur commercial.

Une seconde question, pendant que nous y sommes. Conscient de la concentration des sociétés financières mères qui existent déjà au Canada chez les banques et les sociétés de fiducie tout particulièrement, croyez-vous que le Livre vert favorise cette concentration? Bien des gens pensent en coulisse que le Livre vert accélérera les fusions et les autres opérations du genre. Pensez-vous qu'il s'agit d'une évolution possible ou probable?

**M. Benston:** Vous me demandez mon opinion. Je me sens un peu mal placé, en tant qu'étranger, pour oser donner aux autres des suggestions sur ce qu'ils devraient faire. Par contre, vous avez la liberté de faire de mes opinions exactement ce que l'on a fait aux États-Unis, c'est-à-dire de ne pas en tenir compte.

Je dirai que donner aux sociétés de fiducie le droit de se lancer dans les opérations bancaires commerciales serait une meilleure solution, parce que ces institutions existent déjà et



## [Texte]

between the various kinds of trust activities and commercial banking activities. There are fiduciary concerns about how they may use trust assets. But the experience in the United States is that this is not really a problem at all—not that one should not always be concerned about it. Sometimes we do not have problems when we are concerned. But giving them direct commercial banking powers would enable them to take advantage of the economies they would have and make them better and more efficient producers, and therefore competitors.

On the other hand, giving the commercial banks wider powers is also beneficial to consumers. For example, in the study I have not completed yet of the separation of commercial and investment banking the indication thus far is that in fact separating these things is not desirable from the point of view again of the consumer; of the business person trying to figure out ways of financing an enterprise.

Would this hurt people who are in the business already, such as the underwriters? Yes, of course it would. But the question is whether it is the government's role to protect producers or to help consumers. Governments tend to protect producers because they are more highly organized than consumers. They have more to lose, and the consumers cannot really quite see it. That is, what is the business that never gets its securities floated? Where are they? Will they appear before your committee. They do not even know this is happening, and they have other problems anyway. So you do not usually hear from them.

What dangers are there in allowing this wider use of powers? The conflict of interest question I think is not a very serious one. The evidence on that is not very great, and conflicts of interest are part of life, as the green paper says. A good example is if you go into a paint store and ask the paint dealer what brand of paint you should buy. There is a conflict of interest. The dealer is selling paint. Yet if that dealer always tells you to buy the paint he has the highest profit margin in and it turns out to be not very good, that dealer is going to suffer. There are other ways people can get information, so I think that kind of conflict of interest is not very great. We have not seen it in the United States or England or other places where these things are together.

## [Traduction]

parce qu'il y a des économies de diversification entre les divers types d'activités de fiducie et d'opérations bancaires. Il existe des inquiétudes fiduciaires au sujet de la façon dont ces institutions peuvent employer les avoirs fiduciaires. Mais l'expérience des États-Unis démontre que cela ne constitue pas vraiment un problème—bien que je n'irais pas jusqu'à dire qu'il ne faut jamais s'en soucier. Mais donner aux fiduciaires les pouvoirs d'effectuer des opérations commerciales directes leur permettrait de tirer avantage de leurs économies de diversification et les transformerait en de meilleurs producteurs, en des producteurs plus efficaces, et par conséquent, en des concurrents plus efficaces.

D'un autre côté, élargir les pouvoirs des banques commerciales est aussi avantageux pour les consommateurs. Ainsi, dans l'étude que je n'ai pas encore terminée au sujet du cloisonnement des opérations bancaires commerciales et des opérations bancaires d'investissement, les indications dont je dispose pour le moment sont que, de fait, il n'est pas souhaitable de cloisonner ces deux types d'activité, encore une fois du point de vue des consommateurs et du point de vue des gens d'affaire qui essaient de trouver des moyens de financer une entreprise.

Est-ce que cela nuirait à ceux qui sont déjà dans le domaine, tel que les preneurs fermes? Bien sûr. Mais la question qui se pose est de savoir si le rôle du gouvernement est de protéger les producteurs ou d'aider les consommateurs. Ces derniers ont beaucoup plus à perdre et ils ne peuvent pas vraiment le voir. En d'autres termes, quelles sont les entreprises qui ne réussissent jamais à lancer leurs émissions de titres? Où sont-elles? Comparaitront-elles devant votre comité? Elles ne savent même pas que votre comité existe et, de toute façon, elles ont d'autres chats à fouetter. C'est pourquoi vous n'entendez normalement pas parler d'elles.

Quels sont les dangers de cet élargissement des pouvoirs? Selon moi, la question des conflits d'intérêt n'est pas vraiment importante. Les renseignements à ce sujet ne sont pas très nombreux et les conflits d'intérêts font partie du jeu, comme le dit le Livre vert. Permettez-moi de vous donner un bon exemple. Si vous allez chez un marchand de peinture et lui demandez quelle marque de peinture vous devriez acheter, il y a conflit d'intérêts. Ce marchand vend de la peinture. Mais si ce marchand vous dit toujours d'acheter la peinture sur laquelle sa marge de profit est la plus élevée et que ce produit n'est pas bon, il finira par en souffrir. Les gens ont d'autres moyens d'obtenir des renseignements, c'est pourquoi je pense que ce genre de conflit d'intérêts n'est pas très fréquent. Nous n'en avons pas vu aux États-Unis ni en Angleterre ni aux autres endroits où ces mécanismes sont en place.

• 1500

The second thing is that we do not really know the nature of the cost advantages of people doing things together. We do know in the United States that when banks were relatively unregulated in the 1920s we had the highest economic growth the country has seen. We saw a lot of changes that were very beneficial. The ensuing depression that occurred had absolutely nothing to do with that deregulated environment.

Le deuxième point est que nous ne connaissons pas vraiment la nature des avantages de coûts que comporte le regroupement des efforts. Nous savons, aux États-Unis, que pendant les années 20, quand les banques étaient relativement peu réglementées, nous avons connu la plus forte croissance économique jamais vue dans ce pays. Nous avons vécu de nombreux changements très bénéfiques. La crise qui a suivi n'a

## [Text]

That was caused by our central bank. In fact, the restraints we had on banking, which you did not have in Canada, with respect to nationwide branching, is what made our situation much worse. It was almost entirely our unit banks that failed. In Canada no banks failed, so this was a much better banking system than the United States had from that point of view.

**Mr. Riis:** Corporate concentration in the financial institutions.

**Prof. Benston:** I think there is concern with respect to the question of whether you would allow the largest banks to merge with each other, and have higher concentration in that regard. But again, the nature of concentration—60% of the deposits are “controlled” by somebody. Nobody controls deposits. The consumer controls deposits. They can put their money wherever they think the highest interest rates are. Moving money is the simplest thing in the world. It is unlike moving anything else.

If you had, say, only two or three producers of asphalt shingles in Ottawa and they said they were not going to supply somebody, you would have to pay a lot to get asphalt shingles shipped up from some other city. But if a bank in Ottawa said they were not going to pay you the highest interest rate that you might get, you could move your money anywhere instantly. So it is very, very hard for anyone to have any power in that regard. I think this concentration of power argument is way overdone because of the nature of the product that we are talking about.

**Mr. Riis:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Minaker.

**Mr. Minaker:** Professor Benston, in the paper you presented in Toronto on May 22, 1985, on page 5 you indicated that under price regulation federal law restricts the interest payments that banks can pay to depositors. Savings and time deposits have been and still are partially subject to Regulation Q ceilings, though these will almost be completely removed within the year. Could you comment on the reasons for the price regulation? Why was it established and why is it being lifted? What were the results of instituting it?

**Prof. Benston:** I will give you perhaps a professor's kind of answer, which is to say more than you probably want.

The law was enacted in 1933. It had two purposes. The prohibition of interest payments on demand deposits was almost entirely related to the desire of large banks to have a cartel and not pay interest on the balances of large customers and other banks that put their money with them. They had been trying to get such cartel-rigging since. I traced it back at least to 1905, and it probably went back earlier than that. They got the prohibition.

## [Translation]

rien à voir avec ce cadre peu réglementé. Elle a été provoquée par notre banque centrale. De fait, les contraintes que nous imposons aux banques et que vous n'imposiez pas au Canada à l'égard des succursales à l'échelle du pays ont aggravé notre situation. Les banques qui ont fait faillite étaient presque toutes des banques à bureau unique. Au Canada, aucune banque n'a fait faillite, ce qui veut dire que votre système bancaire était bien meilleur que le système américain à ce propos.

**M. Riis:** La concentration des sociétés chez les institutions financières.

**M. Benston:** Je crois que vous vous inquiétez de savoir si vous allez permettre aux grandes banques de fusionner et d'accroître la concentration. Mais là encore, la nature de la concentration—60 p. 100 des dépôts sont «contrôlés» par quelqu'un. Personne ne contrôle les dépôts. Les consommateurs contrôlent les dépôts. Ils peuvent placer leur argent là où ils pensent obtenir les meilleurs taux d'intérêt. Déplacer de l'argent est la chose la plus facile du monde. Rien ne se déplace comme l'argent.

Si, par exemple, il n'y avait que deux ou trois fabricants de bardeaux d'asphalte à Ottawa et qu'ils refusaient d'approvisionner quelqu'un, il faudrait payer très cher pour faire venir ces bardeaux d'une autre ville. Mais si une banque d'Ottawa décide qu'elle ne vous verse pas le taux d'intérêt le plus élevé que vous pouvez obtenir, vous pouvez placer votre argent ailleurs sur-le-champ. Il est donc très très difficile que quelqu'un ait un grand pouvoir dans ce domaine. Je crois que l'argument de la concentration du pouvoir est nettement exagéré en raison de la nature du produit en cause.

**M. Riis:** Merci.

**Le président:** Monsieur Minaker.

**M. Minaker:** Professeur Benston, dans le document que vous avez présenté à Toronto le 22 mai 1985, à la page 5 vous dites que, en situation de réglementation des prix, la loi fédérale limite les paiements d'intérêts que les banques peuvent verser aux déposants. Les dépôts d'épargne et les dépôts à terme sont encore partiellement assujettis aux plafonds du règlement Q, bien que ces plafonds seront presque entièrement abolis d'ici la fin de l'année. Pourriez-vous préciser les raisons de la réglementation des prix? Pourquoi a-t-elle été instaurée et pourquoi est-elle abolie? Quelles sont été les conséquences de sa mise en place?

**M. Benston:** Je vous donnerai peut-être une réponse de professeur, autrement dit une réponse plus longue que ce que vous souhaitez probablement.

La loi a été adoptée en 1933. Elle visait deux objectifs. L'interdiction des paiements d'intérêt sur les dépôts à vue était presque entièrement liée au désir des grandes banques d'établir un cartel et de ne pas verser d'intérêts sur les soldes des gros clients et des autres banques qui déposaient des fonds chez elles. Ces grandes banques essayaient depuis longtemps d'y arriver—j'ai pu remonter au moins jusqu'à 1905 et les origines sont probablement antérieures à cette date. Elles ont obtenu cette interdiction.



## [Texte]

It was later said that banks that paid interest had higher rates of failure. That is untrue. At the time, nobody even claimed that. At the time it was a straight political deal. The small banks wanted deposit insurance; the large banks did not want to pay interest on demand deposits. They both got what they wanted. The large banks paid for deposit insurance at that time. It really only helped the small banks. It was \$2,500 in account and then up to \$5,000 at the end of the first year, while the insurance premium was imposed on 100% of deposits. So the large banks paid for it. An economist named Carter Gilembi estimated that the amount the large banks saved in interest on checking accounts almost exactly equalled the amount they had to pay for deposit insurance. So this was not protecting the public; this was protecting the banks at that time.

The interest ceiling on time deposits in fact was not really operative until the 1960s. It was always above the market, so it did not mean anything. That was put in because of deposit insurance. The experience that the various state deposit insurance plans had was that where there was no ceiling a few opportunistic bankers would say your money is guaranteed by the state and we are going to offer you higher interest than anybody else; put your money with us. They got the money, took very big risks with it, and went under. So the feeling was there had to be some ceiling on this.

Now economists like myself, who very much oppose putting price ceilings on anything because it distorts markets and hurts consumers, always felt we should take these off. I have to admit that in 1980 we raised the amount of deposit insurance from \$40,000 to \$100,000 per account. People like myself have now changed our minds. We do not like ceilings, but given that we have deposit insurance we are caught in a dilemma. What is to stop an unscrupulous banker or risk-preferring banker from offering 200 basis points above the market, saying your money is 100% guaranteed by the federal government, and then taking the money and taking a gamble with it?

• 1505

**Mr. Minaker:** It sounds familiar.

**Prof. Benston:** The amazing thing to me in the United States is not that we have had so many bank failures, but why have we not had more? It is so easy.

**Mr. Minaker:** Could I ask you this, professor? Do you think it might have a purpose in the case of, say, where we have trust companies offering really high interest rates just to improve their cashflows, etc.? Do you think it might have some kind of restriction if it were imposed in Canada?

## [Traduction]

On a dit plus tard que les banques qui avaient versé des intérêts avaient un taux de faillite plus élevé. Ce n'est pas vrai. À l'époque, personne n'a même osé le prétendre. Il s'agissait tout simplement d'une affaire politique. Les petites banques voulaient l'assurance-dépôts et les grandes banques ne voulaient pas verser d'intérêt sur les dépôts à vue. Les deux ont obtenu ce qu'elles voulaient. Les grandes banques versaient des primes d'assurance-dépôts à l'époque et cette assurance n'aidait vraiment que les petites banques. Le plafond a été fixé à 2,500\$ par compte, puis à 5,000\$, à la fin de la première année, et la prime d'assurance était imposée sur l'ensemble des dépôts. Un économiste du nom de Carter Gilembi a estimé que l'économie réalisée par les grandes banques en intérêts sur les comptes de chèques correspondait presque exactement au montant qu'elles devaient payer pour obtenir l'assurance-dépôts. Par conséquent, on ne protégeait pas le public, mais plutôt les banques à cette époque-là.

Le plafond d'intérêt sur les dépôts à terme n'a pas vraiment été appliqué avant les années 60. Il était toujours supérieur au marché, de sorte qu'il ne voulait rien dire. Il avait été établi à cause de l'assurance-dépôts. L'expérience des divers régimes étatiques d'assurance-dépôts avait démontré que lorsqu'il n'y avait pas de plafond, quelques banquiers peu scrupuleux disaient: les dépôts sont assurés par l'État et nous offrons des taux d'intérêt plus élevés que tout le monde, venez déposer votre argent chez nous. Ils obtenaient l'argent, prenaient de gros risques et faisaient faillite. C'est pourquoi on a pensé qu'il fallait fixer un plafond.

Mais des économistes comme moi, qui se sont toujours opposés à l'établissement de plafonds sur quoi que ce soit parce que ces mesures faussent le marché et font mal aux consommateurs, ont toujours pensé que ces plafonds devaient être abolis. Je dois admettre qu'en 1980, nous avons porté de montant de l'assurance-dépôts de 40,000\$ à 100,000\$ par compte. Les gens de ma catégorie ont maintenant changé d'avis. Nous n'aimons pas les plafonds, mais comme l'assurance-dépôts existe, nous sommes pris dans un dilemme. Qu'est-ce qui va empêcher un banquier peu scrupuleux ou enclin à prendre des risques d'offrir des placements à 200 points au-dessus du marché, et de dire à ses investisseurs que leur argent est garanti à 100 p. 100 par le gouvernement fédéral, puis de se servir de l'argent pour faire des transactions fort risquées?

**M. Minaker:** Vos propos me semblent familiers.

**M. Benston:** À mes yeux, il n'est pas surprenant qu'il y ait eu autant de faillites parmi les banques américaines; ce qui est surprenant, c'est qu'il n'y en ait pas eu davantage. Cela aurait très bien pu se produire.

**M. Minaker:** Puis-je vous poser une question, professeur? Pensez-vous que l'assurance-dépôts serait utile dans le cas, par exemple, d'une société de fiducie offrant des taux d'intérêt très élevés simplement pour améliorer ses mouvements de trésorerie, etc.? Pensez-vous qu'il faudrait assujettir l'assurance-dépôts à certaines restrictions si on l'imposait au Canada?

[Text]

**Prof. Benston:** I think you have a choice. Either you really restrict deposit insurance to protect the consumers who have some amount of money that people believe should be absolutely safe and make sure you do not extend it in fact as well in law to everybody, or you are going to be stuck with having to put on price controls. I think it is something that will have to be faced. It is a real problem. I would much prefer from the point of view of the consumer that deposit insurance be restricted rather than having interest rates restricted.

**Mr. Minaker:** Also, Professor Benston, I want to ask you: Have you had any experience with the one-stop shopping, where you can maybe get your mortgage money and then pick up your general insurance for the home or the building from the same company? I am thinking of Sears, I guess, in the United States as one of the facilities. We have had comments from our smaller insurance agents that they are concerned that this will be unfair in terms of competition and they will lose a lot of their business. Have you found any experience to that effect in the United States with this one-stop shopping?

**Prof. Benston:** It has not been around long enough for us to really know what effect it will have on the insurance agents. I think it is unfair in the sense that if somebody feels he is guaranteed a living then it is unfair that it is taken away. I think restraints on people trying to offer the services of the consumer are unfair to the consumer, although they may be fair to the producer. This is true of everything I can think of other than the requirement that one have a Ph.D. to teach in university. That of course is in the public interest, as we all know.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Prof. Benston:** It should not be terribly surprising that insurance agents or travel agents or whoever come and say that they think somebody else who can offer the service they are offering more efficiently is unfair, and in some sense that is true.

I can say, though, that the experience we have had in a variety of things, and that you have had, indicates that the competitive edge is not nearly as great as the people are concerned with, at least from what we know. For example, the banks here in Ontario, I believe—at least one bank—have been offering the greenlining, or what do they call it? It is green something, the offering of discount brokerage services. Now, I testified in the hearings up in Ontario—that was two years ago, I think—and the prediction was then made by the brokers that if the banks were given this power the banks would eat Canada within two weeks.

I said at the time—you know, it is always nice to look backwards and find out you were really right, which does not happen to me often enough, so I will take advantage of it now—that this would not happen, that some people would be advantaged, but in fact if brokers did their jobs they would hold on to their customers. That is exactly what has happened in the United States. Since we have had discount brokerage, the full service brokers have not gone out of business. Some of

[Translation]

**M. Benston:** Vous avez le choix, je pense. Ou bien vous assujettissez l'assurance-dépôts à des restrictions pour protéger les consommateurs qui ont un certain montant d'argent et qui veulent à cet égard une protection absolue; la loi ne garantirait alors pas ce privilège à tout le monde. Ou bien vous serez obligés d'imposer un contrôle des prix. Selon moi, c'est là un véritable problème auquel il faudra bien faire face. Du point de vue du consommateur, il serait nettement préférable de limiter l'assurance-dépôts, plutôt que d'imposer des restrictions sur les plan des taux d'intérêt.

**M. Minaker:** J'ai une autre question à vous poser, professeur Benston. Que pensez-vous des «centres d'achat polyvalents», c'est-à-dire de ces maisons où le consommateur peut obtenir son prêt hypothécaire, mais aussi son assurance-résidence ou d'autres polices d'assurance sur les immeubles? Je pense notamment à Sears qui, si je ne me trompe pas, offre ce genre de services aux États-Unis. Les petits agents d'assurances, ici au Canada, croient que cela favoriserait une concurrence déloyale et qu'ils perdraient ainsi une bonne partie de leur chiffre d'affaires. Avez-vous observé une évolution en ce sens aux États-Unis?

**M. Benston:** Cette formule n'existe pas depuis assez longtemps pour que nous sachions vraiment quel effet elle aura sur les agents d'assurances. Elle me semble injuste en ce sens qu'il est injuste d'empêcher quelqu'un de gagner sa vie convenablement. Je pense aussi que si l'on impose des restrictions à quiconque essaie d'offrir des services au consommateur, on nuit au consommateur, bien que ces restrictions peuvent être équitables pour le producteur. Cette observation vaut pour n'importe quoi, sauf la nécessité de détenir un doctorat pour enseigner à l'université. Tout le monde sait bien que cette exigence est dans l'intérêt public.

**Des voix:** Oh! Oh!

**M. Benston:** Il n'est pas très surprenant que des agents d'assurances, des agents de voyages, ou d'autres encore, trouvent inéquitable toute situation où quelqu'un d'autre tente d'offrir les mêmes services qu'ils offrent, eux, plus efficacement. En un certain sens, ils ont raison.

Je peux affirmer, cependant, que d'après ce que nous avons observé et ce que vous avez constaté, la concurrence n'est pas aussi vive que les intéressés voudraient le faire croire. Par exemple, les banques ontariennes, au moins une en tous cas, offrent depuis quelque temps le «traitement vert» ou quelque chose comme ça: elles offrent des services de courtage à rabais. Il y a deux ans, je crois, j'ai témoigné à des audiences en Ontario, et à ce moment-là, les courtiers ont prédit que si ce pouvoir était accordé aux banques, elles s'empareraient de tout le marché en deux semaines.

Cela fait toujours plaisir de regarder en arrière et de constater qu'on avait raison, ce qui ne m'arrive pas assez souvent. Je profiterai donc de l'occasion qui m'est donnée ici. J'avais alors dit aux courtiers que leurs craintes ne se matérialiseraient pas et que personne ne serait avantagé; je leur ai dit que s'ils faisaient bien leur travail, ils ne perdraient pas leurs clients. C'est exactement ce qui s'est produit aux États-Unis. Depuis que le courtage à rabais existe, les courtiers offrant la



[Texte]

them have; most of them have not. Most of them have grown, because if you offer your consumers a better service they will take it.

Again, in insurance Sears has been selling insurance very successfully; but I do not believe our independent insurance agents are going out of business in the United States, because they offer a different kind of service and some people like it. I have my insurance with an independent agent because I get the kind of service I cannot get elsewhere—and I pay for it, and I am willing to pay for it. That has been the experience.

So the idea somehow that if people were given these powers they would take over the world is just inconsistent with every bit of evidence we have, although I cannot say it would never happen. There is no way to know that.

**Mr. Minaker:** Thank you.

**The Chairman:** Mrs. Martin.

• 1510

**Mrs. Martin:** Mr. Benston, in the banking industry in the U.S. are they more closely held institutions or are they widely held?

**Prof. Benston:** Both. The reason I say this is that the large banks are widely held; the small banks are almost invariably closely held and the stock is really not sold in the market.

**Mrs. Martin:** In the failures you have had, have the closely held banks failed more as opposed to the widely held ones, in the ones you have been involved in?

**Prof. Benston:** Until Continental I would have said closely held. Continental is a widely held bank. So most of them, by numbers, have been closely held banks.

**Mrs. Martin:** In your opinion, is it better to have a widely held one or a closely held one?

**Prof. Benston:** There are great dangers in closely held banks. England has found this in the problems they had with the secondary banks in the crisis of 1973-74 and just recently; the United States has found this; I believe Canada has found this. The danger of course is that where a bank is closely held the people who hold the bank realize that whatever risks they take they get the benefits of directly, as well as take the costs. In a very widely held bank the officers really pay a cost if the bank goes under and yet they do not get the full benefits, so they tend to be more conservative. I say "tend to" because it was not true of Continental. So one cannot say that as an absolute statement.

[Traduction]

gamme complète des services sont toujours en affaires. Certains ont fermé leurs portes, mais la plupart se portent bien. La majorité d'entre eux ont même pris de l'expansion, car si l'on offre un meilleur service à ses clients, ils n'hésiteront pas à en profiter.

Dans le domaine des assurances, Sears connaît beaucoup de succès. Je ne crois pas, cependant, que nos agents d'assurances indépendants aux États-Unis en souffrent vraiment, car ils offrent un service différent, que certaines personnes préfèrent. Personnellement, j'obtiens des polices d'assurance auprès d'un agent indépendant, car il me donne un genre de service que je ne peux trouver ailleurs, et je suis prêt à payer le prix pour en bénéficier. Voilà donc quelle est la situation aux États-Unis.

La notion voulant que, si des maisons ou des organismes obtenaient les pouvoirs dont nous venons de parler, ils s'empareraient de tout le marché, ne me semble pas corroborée par les faits que nous avons observés. Je ne peux cependant pas dire que cela ne se produira jamais. Il n'y a aucun moyen de le savoir.

**M. Minaker:** Merci.

**Le président:** Madame Martin.

**Mme Martin:** Monsieur Benston, dans les milieux bancaires américains, les institutions sont-elles des sociétés à peu d'actionnaires ou à grand nombre d'actionnaires?

**M. Benston:** On trouve les deux. Les grandes banques ont un grand nombre d'actionnaires; ce sont des sociétés dites ouvertes. En revanche, les petites banques sont presque toujours des sociétés à peu d'actionnaires, des sociétés fermées; leurs actions ne sont pas vraiment vendues sur le marché.

**Mme Martin:** Les faillites qui ont eu lieu aux États-Unis se sont-elles produites chez les banques à peu d'actionnaires plutôt que chez celles possédant un grand nombre d'actionnaires?

**M. Benston:** Jusqu'à la faillite de la Continental, j'aurais répondu: «Chez les banques à peu d'actionnaires». Mais la Continental est une société ouverte. Pourtant dans l'ensemble, ce sont surtout des banques à peu d'actionnaires qui ont fait faillite.

**Mme Martin:** À votre avis, les banques ouvertes sont-elles préférables aux banques à peu d'actionnaires?

**M. Benston:** Les banques à peu d'actionnaires présentent de grands risques. L'Angleterre s'est rendu compte de cela avec les banques secondaires pendant la crise des années 1973 et 1974 et tout récemment aussi; les États-Unis ont fait la même découverte, et je crois que le Canada aussi. Le danger, bien sûr, tient au fait que dans une banque dite «fermée», les actionnaires savent que, peu importe les risques qu'ils prennent, ils profiteront directement des avantages et paieront le prix. Dans une banque à très grand nombre d'actionnaires, ce sont vraiment les administrateurs qui doivent rendre des comptes si l'établissement fait faillite; pourtant, ils ne retirent pas tous les avantages, et c'est pourquoi ils ont tendance à être plus prudents. Je dis «ont tendance» parce que cela n'a pas été

[Text]

**Mrs. Martin:** What was the prime cause of Continental going under?

**Prof. Benston:** Dreadful loans that they bought from Penn Square mostly. They had all the accounting controls; they just did not bother to use them. The officers of the bank felt that growth was more important than control. They paid the price.

**Mrs. Martin:** Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. I just had one follow-up question. Would you comment on how the role of the external auditors has been going in the States in helping prevent or early warning detection, again, of problems?

**Prof. Benston:** There are two aspects. Let me take the occasion of your mentioning early warning to say something that has not been brought up that I think might be important. The idea of using the data that the banks report routinely or gather themselves to get an early warning of problems so the supervisory authorities can focus their manpower more effectively has been known and established in the United States for a minimum of 10 years—probably longer, but only within the last year or two are our authorities beginning to use these tools. I think that is unfortunate. Most bank failures can be predicted fairly easily by looking at the data that are available, but for some reason the authorities simply have not used that in the United States.

On the role of the public accountants, in the United States banks, unless they are registered holding companies that are registered with the SEC, are not required to have outside auditors. Savings and loans are required to have outside auditors. There are several law cases now in which the authorities are suing the accountants because they reported things that turned out to be wrong, or at least it is being alleged that they are wrong. I do not know where those suits are. I was almost an expert witness in one of them.

I would say that if we looked at the savings and loan industry, having CPAs audit them probably has caused there to be many fewer failures than there were because what really caused their failures is the fact that they had long-term fixed-rate mortgages—they did not have the five-year rollovers you have—and they had short-term money and when interest rates went up they just were killed. Nobody could have stopped that other than have different portfolios. It was not fraud; it was nothing other than the portfolios were just ripe for this kind of disaster.

That there have not been even more problems I would say is partly due to the fact that there are independent auditors who are legally liable if things should get bad. The fact that they

[Translation]

le cas à la Continental. On ne peut donc pas faire une affirmation absolue à cet égard.

**Mme Martin:** À quoi peut-on principalement attribuer la faillite de la Continental?

**M. Benston:** Les mauvais prêts qu'elle a achetés à la Penn Square. Elle disposait de tous les contrôles comptables voulus, mais elle ne s'est même pas soucée d'y recourir. Les administrateurs étaient d'avis que la croissance était plus importante que le contrôle. Ils ont payé le prix.

**Mme Martin:** Merci. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Je n'ai qu'une question à poser. Pourriez-vous nous donner votre avis sur la façon dont les vérificateurs de l'extérieur ont contribué, aux États-Unis, à prévenir les problèmes ou à les déceler tôt?

**M. Benston:** Il y a deux aspects à considérer ici. Je vais profiter du fait que vous avez mentionné les mots «déceler tôt» pour soulever quelque chose d'important, selon moi, que personne n'a encore abordé. L'idée de se servir des données que les banques présentent régulièrement ou rassemblent elles-mêmes pour déceler tôt les problèmes, de façon que les autorités de surveillance puissent faire intervenir là où il le faut, est connue et bien établie aux États-Unis depuis au moins 10 ans et sans doute depuis plus longtemps encore, mais ces mêmes autorités n'ont commencé à exploiter ces données qu'au cours des deux dernières années. C'est malheureux! Dans la plupart des cas, il est possible, en consultant les données existantes, de prédire assez facilement si une banque risque de faire faillite, mais pour une raison qu'on ignore, les autorités ont négligé de le faire aux États-Unis.

En ce qui concerne le rôle des experts-comptables, à moins qu'elles soient constituées en sociétés de portefeuille accréditées auprès de la SEC, les banques américaines ne sont pas tenues de faire appel à des vérificateurs de l'extérieur, contrairement aux sociétés d'épargne et de prêts qui doivent, elles, le faire. Il existe plusieurs causes devant les tribunaux actuellement dans le cadre desquelles les autorités poursuivent les comptables parce que ceux-ci ont commis des erreurs, ou présumément commis des erreurs. Je ne sais pas où en sont ces poursuites. J'ai failli être un témoin expert à un de ces procès.

Selon moi, beaucoup moins d'institutions d'épargne et de prêts auraient fait faillite sans doute si elles avaient recouru à des experts-comptables agréés; ce qui a causé leur perte, en effet, c'est qu'elles avaient consenti des prêts hypothécaires à long terme à taux fixe (elles n'avaient pas de contrat de renouvellement au bout de cinq ans, comme ici) et qu'elles avaient accepté des placements à court terme; ainsi, quand les taux d'intérêt ont monté, elles n'ont pu tenir le coup. Aucune banque n'aurait pu arrêter le processus, à moins de s'être dotée de portefeuilles différents. Il n'y a pas eu fraude. La situation telle qu'elle se présentait alors devait nécessairement aboutir au désastre.

Selon moi, l'existence de vérificateurs indépendants, qui sont légalement tenus responsables si les choses tournent mal, explique en partie pourquoi il n'y a pas eu plus de problèmes



[Texte]

have not prevented all of them does not mean that they have not prevented some of them. But that is only indirect evidence. That is all I have.

**Mr. Attewell:** So you know of no reform or changes in mind, or you do not appear to have any real criticism of—and I realize you are a CPA, as you mentioned . . . So there is no honest criticism of that group that . . .

**Prof. Benston:** Oh, in one particular thing I looked into the auditors were clearly as sloppy as could be. So were the examiners. I mean, this was a savings and loan where the president was gambling in the financial futures market, and not recording any of it in the books. Of course, the time came when the roof caved in; they lost \$100 million and by that time they had to record it, but prior to then it was not recorded. The examiners and the CPAs had picked up evidence of these trades, which should have been a sign that things were really bad, but neither of them did anything. I think they are both guilty.

• 1515

The only major difference I would say is that you can sue the CPA and you cannot sue the examiner, so the CPA has some incentive to try to do the job right, which is not to say that they always do.

**Mr. Attewell:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you. Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** I have just a few short questions on the banks that have failed in the United States. How many do you think have failed because of out-and-out theft or just poor sloppy management, and how many do you think have failed because of economic conditions, in that they are regional banks and there may have been a bust in the oil industry or in agriculture in certain states?

**Prof. Benston:** I would say that in terms of the numbers—and again I am citing other studies that have been done, which are cited in my paper, in terms of commercial banks as opposed to savings and loans, which are very different—most of the smaller failures have been due to economic conditions. According to congressional staff investigations, a fair number of them—the numbers are in here—somewhere in the nature of 40% to 60% have been related to frauds or self-dealing of one sort or another. So it is a combination of those two things. Unit banks could not spread the risks over wide areas, so if the oil industry went the bank went, and if the timber industry went the bank went. It was that sort of thing. That was true in the 1920s. In the United States we had about 600 banks a year failing, most of them due to economic conditions but some of them due to fraud and misdealings. Usually they go together, in the sense that when a bank is in real trouble the officers start to take bigger and bigger risks in the hope that they can

[Traduction]

encore. Le fait qu'ils n'ont pas empêché toutes les catastrophes de se produire ne signifie pas qu'ils n'ont pas réussi dans certains cas. Mais ce ne sont là que des données indirectes. C'est tout ce dont je dispose.

**M. Attewell:** Donc, vous n'êtes pas au courant d'aucune réforme ni d'aucun changement que l'on envisagerait d'apporter. Vous ne semblez avoir aucune critique véritable à formuler . . . Je sais que vous êtes vous-même expert-comptable agréé, comme vous l'avez mentionné . . . donc, il n'y a aucune critique fondée à exprimer sur ce groupe, qui . . .

**M. Benston:** Oh! Dans un cas particulier que j'ai étudié, les vérificateurs ont vraiment fait preuve d'une négligence consommée. Et les examinateurs aussi. Ce que je veux dire, c'est qu'il s'agissait d'une société d'épargne et de prêt, et le président faisait des spéculations financières sur le marché à terme, sans rien inscrire aux livres. Bien entendu, une crise a fini par se produire; ils ont perdu 100 millions de dollars, et ont bien dû les inscrire quelque part, mais jusque là il n'y avait eu aucune écriture. Les inspecteurs et les comptables vérificateurs ont trouvé des traces de ces transactions, ce qui devrait avoir été un signe que les choses allaient vraiment mal, mais personne n'a fait quoi que ce soit. A mon avis, les deux groupes sont coupables.

Je pense que la seule différence importante est que vous pouvez poursuivre le comptable vérificateur, mais pas l'inspecteur, ce qui encourage le comptable à essayer de bien faire son travail, ce qui ne veut pas dire qu'il le fait toujours.

**M. Attewell:** Merci.

**Le président:** Merci, monsieur de Jong.

**M. de Jong:** J'ai seulement quelques brèves questions au sujet des banques qui ont fait faillite aux États-Unis. À votre avis, combien de faillites ont été causées par des vols, ou tout simplement par une mauvaise administration, et combien sont le résultat de la situation économique, par exemple des banques régionales qui pourraient avoir été affectées par les difficultés de l'industrie pétrolière ou de l'agriculture dans certains États?

**M. Benston:** Quant au nombre, je dirais—et encore une fois je cite d'autres études qui sont mentionnées dans mon ouvrage, il s'agit de banques commerciales, au lieu de caisses d'épargne et de prêt, qui sont très différentes—la plupart des petites faillites ont été causées par la situation économique. Selon les enquêtes menées par le Congrès, un bon nombre d'entre elles—je cite les chiffres dans mon étude—environ 40 ou 60 p. 100, ont eu quelque chose à voir avec des fraudes ou des transactions intéressées. C'est donc une combinaison de ces deux facteurs. Les petites banques ne pouvant pas répartir les risques sur de grands secteurs, elles se ressentent des problèmes de l'industrie pétrolière ou de l'industrie forestière. Ce fut la même chose au cours des années 1920. Aux États-Unis, environ 600 banques faisaient faillite chaque année, le plus souvent à cause de la situation économique, mais parfois par suite de fraudes et de transactions malhonnêtes. En général, les deux choses se produisent en même temps, c'est-à-dire que

## [Text]

somehow get the bank out of it. So which causes which is unclear.

However, in recent years in the United States we have had some massive bank failures where the money has been way in excess of that lost by the smaller banks, even if you add up all the small ones that have been fraud-related. It is hard to know if the Penn Square failure was fraud or just incredibly incompetent banking that verges on fraud.

I would commend to you, for both pleasure and profit, a series of three articles in the *New Yorker* magazine—I think it was in March and April of this year—by a fellow named Singher, who goes over the Penn Square situation. I have read all the congressional hearings on it, and I think he got it right. It is much better written than anything that people like I can do, so it is more pleasurable to read.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** I have just one question. A savings and loan bank in the United States is similar to our trust company, I would think. Is that not the case?

**Prof. Benston:** That is basically true, except I believe it is not trust companies as much as the building and loan societies.

**The Chairman:** Our trust companies are involved in putting money up—75% of their assets are usually first mortgages on real estate.

**Prof. Benston:** The main difference is that you have had shorter term mortgages, rollovers. We only got into it in the last few years, and most of the troubles came with savings and loan making 30-year mortgages at fixed rates. I still have a mortgage . . .

**The Chairman:** That was bad matching though—mismatch.

**Prof. Benston:** That is right. It was much more serious. Canada did not do that as much as the United States.

**The Chairman:** We had our problems with mismatch too. Obviously loan terms got shorter as the volatility of interest rates got greater.

You indicated perhaps we might solve our problem by extending commercial borrowing or lending powers to our trust companies, or what I might refer to as companies that are presently in the business of lending money on real estate or mortgages. Does that exist in the United States? Do your savings and loan companies have the commercial lending powers?

**Prof. Benston:** They just got them to a very limited extent in 1980.

## [Translation]

lorsqu'une banque connaît de réelles difficultés, ses directeurs commencent à prendre des risques de plus en plus considérables, espérant pouvoir sauver la banque d'une façon ou d'une autre. Il est donc difficile d'isoler la cause.

Toutefois, depuis quelques années aux États-Unis, nous avons vu quelques faillites considérables, avec des pertes dépassant de beaucoup les montants perdus par les plus petites, même si vous additionnez ensemble toutes les petites banques dont la faillite a été causée par la fraude. Il est difficile de savoir si la faillite de Penn Square était le résultat d'une fraude ou tout simplement d'une administration bancaire tellement incompétente qu'elle ressemblait à une fraude.

Je me permets de vous recommander la lecture, aussi bien pour votre plaisir que pour apprendre quelque chose, d'une série de trois articles parus dans la revue *New Yorker*—je pense que c'est en mars et en avril de cette année. Un journaliste du nom de Singher y décrit les problèmes de Penn Square. J'ai lu toutes les audiences du Congrès à ce sujet, et je pense que l'auteur a bien compris la question. C'est beaucoup mieux écrit que ce que j'aurais pu faire moi-même; c'est donc plus agréable à lire.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président:** J'aimerais poser une question. Une banque d'épargne et de prêt, aux États-Unis, ressemble à nos sociétés de fiducie, je pense. Est-ce exact?

**M. Benston:** C'est vrai, de façon générale, mais que je crois qu'elles ressemblent plutôt aux sociétés de construction et de prêt qu'aux sociétés de fiducie.

**Le président:** En général, nos sociétés de fiducie investissent leur argent, jusqu'à 75 p. 100 de leurs actifs, sous forme de premières hypothèques sur des propriétés foncières.

**M. Benston:** La principale différence vient de ce que vous avez eu des hypothèques à plus court terme, des réinvestissements, ce qui n'existe chez nous que depuis quelques années, et la plupart des difficultés viennent de ce que les sociétés d'épargne et de prêt ont accordé des hypothèques de 30 ans à taux fixe. J'ai encore une hypothèque . . .

**Le président:** Mais c'est une mauvaise combinaison.

**M. Benston:** C'est exact. C'était beaucoup plus grave. Cela n'était pas aussi courant au Canada qu'aux États-Unis.

**Le président:** Nous avons eu aussi nos problèmes en ce domaine. Il est évident que les échéances des prêts ont raccourci à mesure qu'augmentait la volatilité des taux d'intérêt.

Vous avez dit que peut-être nous pourrions résoudre notre problème en permettant à nos sociétés de fiducie, ou aux compagnies qui s'occupent présentement de prêts hypothécaires ou fonciers, de faire des emprunts ou des prêts commerciaux. Est-ce que cela existe aux États-Unis? Est-ce que vos compagnies d'épargne et de prêt ont le droit de faire des prêts commerciaux?

**M. Benston:** On vient tout juste de leur accorder un droit très limité en cette matière, en 1980.



[Texte]

• 1520

**The Chairman:** I see. To what limited extent? Ours have limited powers too. To what limited extent—5% or something of that nature?

**Prof. Benston:** If I recall correctly, it was limited to 10%. But they have not been able to get anywhere close to that because it turns out that making commercial loans is not easy. There are a lot of people in that business who have been in that business for years so if you simply tell someone that they now have the right to make those loans that does not mean they will be able to do it.

The same thing is true of consumer loans. They got that power on the federal level in the United States in 1980. In various states, like Texas and Connecticut, they had that power for many years before, but it takes a long time to build up a portfolio.

**The Chairman:** Are you making a distinction between consumer lending and commercial lending? By “commercial lending” I mean lending on receivables, a manufacturing corporation for example.

**Prof. Benston:** I am making a distinction between them but drawing the similarity that getting into the business is not easy. It is very hard to book such loans in the sense that you have to get the consumers, either the individuals or the businesses, to deal with you as against the people who are already supplying them.

**The Chairman:** Leaving aside the problem of getting into the business, because I think there are huge problems for people who go into commercial banking—but they all seem to want to do it, for some strange reason—what would be the problem of the regulator or the inspector or the controller of the situation handling a savings and loan company that was all or a sudden extensively in commercial lending?

**Prof. Benston:** I do not think they would have much of a problem. I think they think they will have a very big problem because they are not very well trained themselves, but the major concern . . .

**The Chairman:** We know that. The question is that if you give them too many things then they become even less trained.

**Prof. Benston:** That is part of it, but the major part of it is that if the supervisory authorities really think they can do their jobs by looking over the shoulders of bankers then they are simply mistaken. If they could do the bankers' jobs then they would be doing them because banking pays better than regulating if you do it well. What they can do is look at the bank as a whole and not try to second-guess them on each loan. That can be done. You can look at the growth of the bank; you can look at the changes in its portfolio; you can spot-check various loans to see if the collateral actually is there in lending practices. There are all kinds of ways of supervising banks that do not require that you look at each loan the way they now do and decide whether it was a well made or a badly made loan. In fact, in the United States at least, that tends to

[Traduction]

**Le président:** Je vois. Dans quelle mesure? Les nôtres aussi ont des pouvoirs restreints. Dans quelle mesure—5 p. 100 ou quelque chose de cet ordre-là?

**M. Benston:** Si je me rappelle bien, il s'agissait de 10 p. 100. Ils n'ont toutefois pas pu s'en approcher, car il paraît que faire des prêts commerciaux n'est pas aisé. Beaucoup de personnes travaillent dans ce domaine depuis de nombreuses années, aussi si vous leur dites que maintenant elles ont le droit de faire ces prêts, cela ne signifie pas qu'elles sont en mesure de les faire.

Il en est de même pour les prêts au consommateur. Ils ont obtenu ce pouvoir à l'échelon fédéral en 1980 aux États-Unis. Dans divers États tels que le Texas et le Connecticut, ce pouvoir leur était acquis depuis de nombreuses années, mais il faut du temps pour constituer un portefeuille.

**Le président:** Faites-vous une distinction entre le prêt au consommateur et le prêt commercial? Par «prêt commercial» j'entends un prêt sur les effets à recevoir, une société industrielle par exemple.

**M. Benston:** Je fais une distinction, mais j'arrête le rapprochement en précisant que se lancer en affaires n'est pas chose aisée. Il est très difficile de placer ces prêts en ce sens que vous devez convaincre les clients, particuliers ou hommes d'affaires, de négocier avec vous contre les personnes qui satisfont déjà à leurs besoins.

**Le président:** Si on laissait la question de se lancer en affaires, car les personnes qui se lancent dans la banque commerciale font face à d'énormes difficultés—et pourtant, elles semblent toutes vouloir le faire, pour une raison quelconque—quel serait le problème des autorités réglementaires, de l'inspecteur ou du contrôleur de la situation se chargeant d'une société d'épargne et de prêt engagée brusquement à fond dans le prêt commercial?

**M. Benston:** Je ne pense pas qu'ils éprouveraient beaucoup de difficultés. Je crois qu'ils pensent qu'ils feront face à un gros problème, parce qu'ils ne sont pas tellement formés, mais la principale préoccupation . . .

**Le président:** Nous savons cela. La question est de savoir si, en leur accordant trop de choses, ils ne perdront pas cette formation.

**M. Benston:** C'est vrai en partie, mais le plus important c'est que si les autorités de surveillance pensent vraiment accomplir leur tâche en regardant par-dessus l'épaule des banquiers, elles se trompent lourdement. Si elles pouvaient remplir les fonctions des banquiers, elles le feraient, car c'est un travail plus rémunérateur que celui de la réglementation, si vous le faites bien. Ce qu'elles peuvent faire, c'est de considérer la banque dans son ensemble et ne pas s'efforcer de faire une appréciation plus détaillée sur chaque prêt. Cela peut se faire. Vous pouvez considérer la croissance de la banque; vous pouvez examiner les changements apportés à son portefeuille; vous pouvez vérifier au hasard divers prêts pour voir si le collatéral est là dans le prêt. Il existe toutes sortes de manières de surveiller les banques qui ne vous obligent pas à examiner

[Text]

be done on a very mechanistic basis: they just look to see if all the paperwork is in order, and that is about it. So I do not think it is a regulatory problem in that sense.

I remember studying the German savings banks a number of years ago when they were given commercial lending powers. They made some bad loans to begin with. As one of the bankers in Dusseldorf said to me: The industrialists came down from Frankfurt in their Mercedes; they wined us and they dined us and they took us, and after we got taken we realized this is a difficult business and we had better learn something about it. And they did.

So I am not really worried about bankers being able to handle themselves. The failures in the United States have not been due to bankers making unfamiliar loans badly. They have been due to bankers making familiar loans badly. They lost money in the good old-fashioned way: they either stole it or made rotten loans.

**The Chairman:** Or self-dealing loans.

**Prof. Benston:** Yes, or self-dealing loans. But that is the power they have always had. There is nothing new there.

**The Chairman:** So your suggestion is that we just extend the powers to do commercial lending and that really would not, from a regulatory point of view, cause us any concern.

**Prof. Benston:** I think it should cause some concern—that is, I would not just walk away from it and not worry about it—but I do not think it would cause much concern. Most of them cannot get into these commercial loans to an extent that can cause a problem. They simply cannot get the business. On the other hand, if you see, say, a trust company that all of a sudden has 10% of its portfolio in commercial loans when the year before it did not have any then I would be in there trying to find out what was going on. But you get those signals very easily.

**The Chairman:** Okay. Thank you very much. Does anybody else have any questions? Thank you very much, Professor Benston. You have been very helpful and very informative to us. It is important that we understand what is happening in the United States. Again, thank you for coming.

• 1525

**Prof. Benston:** It was my pleasure. I am glad to be of some help.

**The Chairman:** We are going to take a five-minute break, and then we are going to proceed with the Department of Consumer and Corporate Affairs.

[Translation]

chaque emprunt comme elles le font présentement et de décider si le prêt a été bien ou mal fait. En fait, aux États-Unis du moins, on a tendance à le faire très mécaniquement: on voit si la paperasserie est en ordre, et c'est à peu près tout. Je ne pense pas que ce soit un problème de réglementation dans ce sens.

Je me souviens avoir étudié les banques d'épargne allemandes il y a quelques années lorsqu'on leur a accordé le pouvoir de prêter commercialement. Elles ont fait quelques mauvais prêts pour commencer. Comme un des banquiers de Dusseldorf m'a dit: Les industriels sont venus de Frankfort dans leurs Mercedes; ils nous ont offert du vin, à déjeuner et nous ont eu, et une fois bernés, nous nous sommes rendus compte que c'était un métier difficile et que nous devons apprendre. C'est ce qu'ils ont fait.

Je ne me fais donc pas de soucis au sujet des banquiers. Ils savent se débrouiller. Les faillites aux États-Unis n'ont pas été dues aux banquiers qui faisaient mal des prêts qui leurs étaient peu familiers. Elles ont été causées par les banquiers qui faisaient mal des prêts qui leur étaient familiers. Ils ont perdu de l'argent selon la bonne vieille tradition: ils le volaient ou ils faisaient des prêts pourris.

**Le président:** Ou des prêts intéressés.

**M. Benston:** Oui, ou des prêts intéressés. Mais c'est le pouvoir qu'ils ont toujours eu. Il n'y a rien de nouveau.

**Le président:** Vous suggérez donc que nous étendions les pouvoirs aux prêts commerciaux et vous affirmez que, du point de vue de la réglementation, cela ne nous causerait aucune préoccupation.

**M. Benston:** Je crois que cela devrait causer une certaine préoccupation—c'est-à-dire que je ne m'en éloignerais pas tout simplement en l'oubliant—mais pas tellement. La plupart de ces banques ne peuvent pas s'engager dans des prêts commerciaux au point de causer un problème. Elles sont tout simplement incapables d'obtenir l'affaire. D'un autre côté, si vous voyez, disons une société de fiducie dont le portefeuille compte tout à coup 10 p. 100 de prêts commerciaux, alors que l'année précédente il n'en comptait aucun, alors je m'efforcerais de découvrir ce qui se passe. Mais vous vous en rendez compte très aisément.

**Le président:** Parfait. Merci beaucoup. Quelqu'un a-t-il une question à poser? Merci beaucoup monsieur Benston. Vous nous avez énormément aidés. Il est important que nous sachions ce qui se passe aux États-Unis. Encore une fois, merci d'être venu.

**M. Benston:** Ce fut un vrai plaisir et je suis content d'avoir pu vous être de quelque utilité.

**Le président:** Nous allons faire une pause de cinq minutes, puis nous commencerons avec le ministère de la Consommation et des Corporations.



[Texte]

• 1526

[Traduction]

• 1535

**The Chairman:** Order. We are going to proceed with our inquiry into the regulation of Canadian financial institutions. Our last witness is L. Hunter, Assistant Deputy Minister of the Bureau of Competition Policy and Director of Investigation and Research. With him is Dr. R.S. Khemani, Chief, Special Studies and Contract Research, and Mr. J. Blidner, with Messrs. Goodman and Carr.

Mr. Hunter, you have a statement and you have a paper on self-dealing and conflict of interest, prepared, I presume, by Mr. Blidner, with Messrs. Goodman and Carr. With the committee's permission, may I suggest that the opinion of Messrs. Goodman and Carr be annexed to today's minutes—perhaps also your remarks, Mr. Hunter, though I would think you probably would like to go over them and make some comments to us. I ask you to do that, and then we can perhaps proceed to questioning.

**Mr. L.A.W. Hunter (Assistant Deputy Minister, Bureau of Competition Policy, and Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs):** Do I take it you would prefer I not read the remarks?

**The Chairman:** They are rather extensive. Whatever you think might be appropriate.

**Mr. Hunter:** Perhaps I could summarize. I would appreciate it if the Goodman and Carr piece could be . . .

**The Chairman:** Could we treat the full remarks as being read? Then perhaps you could summarize and then we could turn it over to questioning.

**Mr. Hunter:** Okay. I am here today really as the Director of Investigation and Research under the Combines Investigation Act. As you may know, it has become common for the director under the Combines Investigation Act to appear before parliamentary committees that are dealing with issues of public policy to express views that have an impact on competition in the economy. We also appear before federal and provincial regulatory tribunals when issues of that nature are involved.

The issue you have before you, the Department of Finance paper, certainly has important implications for competition in financial markets in Canada, and my remarks are really divided into two main areas: one directly dealing with the state of competition in these markets and the sort of regulatory policies that would be appropriate to enhance competition and ensure that competition is vigorous; and a second dealing with the issues of self-dealing and conflict of interest, perhaps more so with the former, in so far as regulation of those practices can have an impact on competition.

My paper starts by saying that we are in agreement with the principles as set out in the green paper as forming the proper basis for setting public policy in this area. Of course the

**Le président:** À l'ordre! Nous allons commencer notre enquête sur les règlements des institutions financières canadiennes. Notre dernier témoin est M. L. Hunter, sous-ministre adjoint et directeur des enquêtes et recherches du Bureau de la politique de concurrence. Le Dr R. S. Khemani, Chef des études spéciales et des recherches effectuées sous contrat, est accompagné de MM. J. Blidner, Goodman et Carr.

Monsieur Hunter, vous avez une déclaration à faire et vous avez un document portant sur les transactions intéressées et les conflits d'intérêts, rédigé, je suppose, par M. Blidner et MM. Goodman et Carr. Si le Comité le permet, puis-je suggérer que l'opinion de MM. Goodman et Carr soit annexée au procès-verbal d'aujourd'hui—ainsi que vos observations Monsieur Hunter, quoique je pense que vous aimeriez les passer en revue et nous faire part de vos remarques. Je vous demanderai de faire cela, puis nous pourrions peut-être passer aux questions.

**M. L.A.W. Hunter (sous-ministre adjoint, Bureau de la politique de concurrence, et directeur des enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations):** Dois-je comprendre que vous préféreriez que je ne lise pas les remarques?

**Le président:** Elles sont plutôt longues. Nous vous laissons le soin d'agir à votre discrétion.

**M. Hunter:** Je pourrais peut-être résumer. J'apprécierais si le document de MM. Goodman et Carr pouvait . . .

**Le président:** Pouvons-nous considérer que les remarques ont été lues? Vous pourriez alors les résumer et nous passerions aux questions.

**M. Hunter:** D'accord. Je suis ici aujourd'hui en qualité de directeur des enquêtes et recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Comme vous le savez sans doute, il est devenu courant que le directeur compare devant les comités parlementaires qui traitent des questions de politique publique afin d'exprimer les points de vue susceptibles d'avoir des répercussions sur la concurrence dans l'économie. Il comparaît aussi devant les tribunaux réglementaires fédéraux et et provinciaux lorsqu'il s'agit de questions de cette nature.

Le sujet que vous avez devant vous, le document du ministère des Finances, contient des implications pour la concurrence dans les marchés financiers au Canada, et j'ai divisé mes remarques en deux principales parties: la première traite directement de la situation de la concurrence sur ces marchés et de la sorte de politique réglementaire qui pourrait convenir à rehausser la concurrence et à en assurer la force; la seconde partie traite des transactions intéressées et des conflits d'intérêts, peut-être plus des premières dans la mesure où ces pratiques peuvent avoir des répercussions sur la concurrence.

Mon rapport commence en disant que nous acceptons les principes tels qu'ils sont énoncés dans le Livre vert comme étant la base appropriée pour élaborer des politiques dans ce

## [Text]

difficulty, which you will have recognized by now, and probably did far before that, is that there is a trade-off between concerns about solvency and stability of the system and the degree to which efficiency and competition and the openness of the system can be allowed to exist. The question is where do we draw that line. I suppose in our view a line that is too carefully drawn or too rigidly drawn on the regulatory side is not the right approach and we must ensure that the interests of efficiency and of competition are allowed to pertain in this business as in others.

One of the great difficulties I think we have seen really in the last year or so in trying to come to grips with some issues in the financial institutions area is the lack of good analysis and the lack of good data about the real state of competition in these markets. There has been a tendency to look at institutional pillars as a proxy for competition. In our view, that is not correct; there is real competition that exists between those pillars, and it would be more meaningful to try to break down the product markets that these institutions are involved in and assess the state of competition in those markets. If we have one overriding principle that guides us in trying to study this area from a competition point of view, it is that our concerns about concentration are heightened directly proportionally to the height of the barriers to entry into those industries—if entry is easier, concern about concentration is less. In our view, one wants to be careful not to impose too rigid regulatory requirements on the freedom of entry of new firms into different market segments.

• 1540

We have presented in the paper—I am willing to discuss those later, but perhaps this is not the opportunity to do it—some figures about what we call economy-wide conglomerates and conglomerates in the financial sector of the economy in order to give some orders of magnitude to the degree of concentration in this business.

Now, if I could turn to the question of self-dealing, we recognize clearly that there is a problem of self-dealing in financial conglomerates and closely held financial institutions and that some rules must pertain which can effectively control self-dealing. As I said earlier, at the same time we are concerned that those rules not be so broadly cast that it will inhibit opportunities for efficiency and opportunities for productive relationships in the financial and goods sectors of the economy. For this reason really we have spent some time and have contracted with Goodman and Carr to see if we can come up with a proposal that looks at self-dealing in a different sort of way, a way we think will allow those efficiencies to be gained.

If you had to place our proposal somewhere, the suggestion we are making as a possibility lies somewhere between. In the white paper released last week, three or four models are used to describe how one might control self-dealing. Ours probably

## [Translation]

domaine. La difficulté, que vous avez reconnue maintenant, si vous ne l'aviez déjà fait bien avant, c'est qu'il y a un équilibre entre la stabilité et la solvabilité du système. La question est de savoir où nous devons mettre la ligne de démarcation. Je suppose qu'à notre point de vue, une ligne trop prudente ou trop rigoureuse du côté réglementaire n'est pas la bonne méthode, et nous devons nous assurer que les intérêts de l'efficacité et de la concurrence sont reliés dans cette affaire comme dans les autres.

Une des difficultés à laquelle nous avons fait face l'an dernier ou avant pour en arriver aux prises avec certaines questions dans le domaine des institutions financières, provenait du manque d'une bonne analyse et de bonnes données concernant la situation réelle de la concurrence dans ces marchés. On a eu tendance à considérer les piliers institutionnels comme proxy pour la concurrence. À notre avis, c'est inexact; il existe une concurrence réelle entre ces piliers, et il serait plus important de s'efforcer de diviser les marchés de produits dans lesquels ces institutions sont engagées et d'évaluer l'état de la concurrence dans ces marchés. S'il existe un principe primordial qui nous guide lorsque nous tentons d'étudier cette question sur le plan de la concurrence, c'est que nos préoccupations au sujet de la concentration augmentent proportionnellement aux entraves à l'admission dans ces industries; plus il est facile d'y être admis, moins nous nous préoccupons de la concentration. À notre avis, il faut veiller à ne pas imposer des conditions réglementaires trop rigides à la liberté d'admission des nouvelles entreprises dans différents segments du marché.

Dans le document, nous avons cité certains chiffres—je suis prêt à en discuter plus tard, mais il n'est peut-être pas opportun de le faire ici—au sujet de ce que nous appelons les conglomérats à l'échelle de l'économie et les conglomérats dans le secteur financier de l'économie, de façon à attribuer un ordre de grandeur au degré de concentration dans ce domaine.

En ce qui concerne la question des auto-transactions, nous reconnaissons certainement l'existence d'un problème d'auto-transaction dans les conglomérats financiers et dans les institutions financières fermées, certaines règles doivent s'appliquer en vue d'assurer un contrôle efficace des auto-transactions. Comme je l'ai déjà dit, nous ne voulons pas que ces règles aient une portée si générale qu'elles nuisent à l'efficacité et à l'établissement de relations fructueuses dans les secteurs des finances et des produits de l'économie. C'est la raison pour laquelle nous nous y sommes arrêtés et nous sommes convenus avec Goodman et Carr de voir si nous pouvons formuler une proposition selon laquelle l'auto-transaction est envisagée d'une manière différente, d'une façon qui, selon nous, permettra de tirer parti de cette efficacité.

S'il fallait situer notre proposition, la possibilité que nous suggérons se trouve entre les deux. Dans le Livre blanc mis en circulation la semaine dernière, 3 ou 4 modèles sont utilisés en vue de montrer de quelle manière il serait possible de contrôler les auto-transactions. Notre proposition se trouve probable-



## [Texte]

lies between institutional regulation, which is number two, and a selective ban on non-arm's-length transactions.

We are really talking about a system that we call enhanced legal accountability, a system of a review committee of directors who are carefully selected and who have a different obligation in their duty of care to worry not only about the shareholders but also about depositors and other people who have dealings with the institution. In a sense it seems to fit into two. But I think an additional element that we are saying might be appropriate, recognizing I think in the bottom line that perhaps the major concern is over solvency, is that perhaps we need some rules which apply quantitative restrictions to the types of self-dealing transactions which would be permissible. These rules might deal on a percentage term with the amount of assets involved in a particular transaction or related overall to the assets of the financial corporation. So this would be a notion of enhanced legal accountability at the same time overridden by some quantitative rules.

I suppose by analogy you might think of the rules in a trust company area, where they can own no more than 30% of the common shares of a company and the total amount of the assets of the company that can be held in common shares is controlled as well. So rules of this nature would be both on an aggregate basis and on a transaction basis.

We have searched for this, because we have some concerns about the breadth of the ban proposed in the green paper. I must say that I still am not entirely clear about just how broad that ban is. In particular, I am not clear whether it goes both up and down the 10%-controlled chain. I guess I am also concerned that it sweeps in transactions which clearly are not going to affect the solvency of the company and would stretch so far into corporate arms that it could be questioned whether it was serving the purpose for which it was designed.

• 1545

On the conflict of interest side, I think there we are essentially in agreement with the green paper that more use of Chinese walls should be made available to financial institutions in Canada. I think we think there is a real education issue here, that some financial institutions are not aware of the possibilities of Chinese walls.

I think one of the issues it raises for us as well is whether or not, in addition to the notion of a financial holding company or a Schedule C bank, you can use Chinese walls to increase competition, particularly in the commercial lending area, in other financial institutions through manipulation, I suppose, of the basket clause and devices of that nature, which in essence bring inter-pillar competition and allow diversification of some of the pillars.

## [Traduction]

ment entre la réglementation des institutions, soit le n° 2, et une interdiction sélective des transactions avec lien de dépendance.

Nous parlons vraiment d'un système dans lequel l'obligation légale de rendre compte serait accrue, de la formation d'un comité de révision formé d'administrateurs soigneusement choisis qui doivent faire preuve de diligence non seulement envers les actionnaires mais également envers les déposants et les autres personnes faisant affaire avec l'institution. Dans un certain sens, elle semble faire partie des deux. Mais j'ajouterais un élément qui, à nos yeux, pourrait être approprié, si l'on reconnaît, comme je le crois nécessaire, qu'en fin de compte il importe peut-être de se préoccuper avant tout de la solvabilité; nous avons peut-être besoin de certaines règles qui assujettissent les types d'auto-transactions permises à des restrictions quantitatives. Ces règles pourraient établir dans quelle proportion l'actif d'une institution financière pourrait être affecté à une transaction particulière ou à l'ensemble des transactions. L'obligation légale de rendre compte serait donc accrue tout en étant soumise à certaines règles quantitatives.

Je suppose qu'il serait possible d'établir une comparaison avec les règles qui s'appliquent aux fiducies, qui ne peuvent détenir plus de 30 p. 100 des actions ordinaires d'une société, la quantité totale de biens de la société pouvant être détenue au moyen d'actions ordinaires étant par ailleurs soumise à un contrôle. Les règles de ce genre seraient donc formulées sur une base tant collective qu'individuelle.

C'est ce que nous avons recherché, parce que l'étendue de l'interdiction proposée dans le Livre vert nous inquiète quelque peu. Je dois avouer que je ne connais pas encore exactement l'étendue de cette interdiction. En particulier, j'ignore si elle vise la chaîne du contrôle à 10 p. 100 dans les deux sens. Je suppose que je me demande également si elle englobera des transactions qui de toute évidence n'influenceront pas sur la solvabilité de la société et si elle remontera si loin dans les liens de dépendance qu'on pourrait se demander si elle répond au but visé.

En ce qui concerne les conflits d'intérêt, je crois que nous souscrivons essentiellement à l'opinion exprimée dans le Livre vert que les institutions financières du Canada devraient être davantage en mesure de se prévaloir du cloisonnement étanche. À notre avis, il s'agit en fait d'une question d'information, certaines institutions financières n'étant pas au courant des possibilités qu'offre le cloisonnement étanche.

Je crois que l'une des questions qui se posent également pour nous est celle de savoir si, indépendamment des sociétés de portefeuille ou des banques de l'annexe C, il est possible d'avoir recours au cloisonnement étanche en vue d'accroître la concurrence, en particulier en ce qui concerne les prêts commerciaux, parmi d'autres institutions financières, probablement en manipulant la clause omnibus et les dispositions de ce genre, qui permettent essentiellement une concurrence entre les quatre piliers et une certaine diversification.

[Text]

I think, Mr. Chairman, that is really all I would like to say to start. I am pleased to answer any questions I can for you.

**The Chairman:** In order to open things up, Mr. Blidner, you suggested a part of the board of directors would be empowered to evaluate non-arm's-length transactions. Now, how would you establish such an internal control committee?

**Mr. J. Blidner (Lawyer, Goodman and Carr: Counsel to the Department of Consumer and Corporate Affairs):** It is our position that the committee should be selected from among the members of the board of directors of the company itself. We canvassed a number of different options when coming to that conclusion. We looked at the question of whether or not it would be appropriate for the regulatory authorities to choose independent people who would make that decision. We looked at the question as to whether or not it would be the courts that should make that determination, as is the example in New Jersey with one of the insurance companies. We looked at the question of whether or not the independent member should be chosen by the public, in much the same way as Mutual Life companies would have representatives on the board of directors of that company.

We ultimately came to the conclusion that none of those other alternatives would be particularly workable, that ultimately you had to have people who would respect their duty of care, who would be professional and who would ultimately take the responsibility for making these decisions, realizing that they would have personal liability not only to the institution but also to the public in the event that they made a decision that was improper, if I can use that term very loosely.

**The Chairman:** Then what you are saying is that if there were a conflict of interest that this committee did not catch or do something about, the committee would be personally liable for the damage to whoever may be injured by the conflict of interest. Is that what you have in mind?

**Mr. Blidner:** No, the model does not go that far. In the area of conflict of interest, the committee would be responsible only for ensuring that there were Chinese wall procedures in place and that they were effectively monitored. But they would not be personally responsible in the event that people from one department spoke to people from another department in contravention of the law.

**The Chairman:** That perhaps is the question of interest, but what happens when the trust department makes a mortgage loan and the commercial lending department lends money to the borrower on his receivables? Obviously the larger the mortgage loan the easier it is on the commercial department, and perhaps the trust department that has made the mortgage loan is using state funds and therefore lends the money perhaps a bit cheaper than it might otherwise, or for longer terms than it might otherwise.

**Mr. Blidner:** Yes. Under our model it would be the responsibility of the independent board to ensure that if they allowed

[Translation]

Je crois, monsieur le président, que c'est là tout ce que j'ai à dire en ce moment. Je répondrai avec plaisir à vos questions, dans la mesure du possible.

**Le président:** Au début de votre exposé, monsieur Blidner, vous avez suggéré qu'une partie du conseil d'administration ait le pouvoir d'évaluer les transactions avec lien de dépendance. De quelle façon établiriez-vous un pareil comité interne de contrôle?

**M. J. Blidner (avocat, de l'étude Goodman et Carr, et avocat du ministère de la Consommation et des Corporations):** À notre avis, des membres du conseil d'administration de la société elle-même devraient être choisis en vue de faire partie du comité. Nous avons étudié un certain nombre de possibilités distinctes avant d'en arriver à cette conclusion. Nous nous sommes demandés s'il serait opportun pour les autorités réglementaires de choisir des personnes non intéressées qui prendraient cette décision. Nous nous sommes demandés s'il ne devrait pas incomber aux tribunaux de prendre cette décision, comme c'est le cas au New Jersey pour l'une des compagnies d'assurances. Nous nous sommes demandés si le membre indépendant devrait être choisi dans la population, à peu près de la même façon que les mutuelles d'assurance qui auraient des représentants au conseil d'administration de cette compagnie.

Nous avons finalement conclu qu'aucune de ces solutions de rechange ne serait particulièrement réalisable, qu'en fin de compte il faut avoir des gens qui font preuve de la diligence requise, qui sont compétents et qui se chargeraient en fin de compte de prendre ces décisions, conscients de leur responsabilité personnelle non seulement envers l'institution mais également envers la population s'ils prennent une mauvaise décision, au sens large du terme.

**Le président:** Selon vous, s'il existait un conflit d'intérêts dont ce comité n'aurait pas connaissance ou qu'il tolérerait, le comité serait personnellement responsable du préjudice subi par quelque personne par suite de l'existence de ce conflit d'intérêts. Est-ce là ce que vous avez en tête?

**M. Blidner:** Non, je ne vais pas aussi loin. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, le comité serait uniquement tenu de s'assurer de l'existence d'un cloisonnement étanche soumis à un contrôle efficace. Mais les membres de celui-ci n'assumeraient aucune responsabilité personnelle si les employés d'un service parlaient aux employés d'un autre service contrairement à la loi.

**Le président:** Il s'agit peut-être là de la question de l'intérêt, mais qu'arrive-t-il lorsque le service des fiducies consent à un prêt hypothécaire et que le service des prêts commerciaux prête de l'argent à l'emprunteur sur la foi de ses sommes à recevoir? De toute évidence, plus le prêt hypothécaire est élevé, plus le service des prêts commerciaux a la tâche facile; le service des fiducies qui a consenti au prêt hypothécaire utilise peut-être les deniers publics, et par conséquent prête peut-être l'argent à un taux légèrement inférieur au taux habituel, ou pour un terme plus long qu'habituellement.

**M. Blidner:** Oui. Selon notre modèle, le Comité indépendant serait tenu de s'assurer, en autorisant la transaction, que le



**[Texte]**

that transaction to proceed, they were comfortable that it had the same terms, conditions and price as an arm's length transaction would have. In the event that they acted in a manner where there was blatant disregard as to how the transaction would be structured in an open market, yes, they would be liable under our model.

**The Chairman:** As a practical matter, those transactions might never come to the board.

**Mr. Blidner:** Yes, I agree.

• 1550

**The Chairman:** In other words, all that ever happens is that this turns up down the pipe a year and a half later when the company goes bust or the mortgage is not paid. The estate questions why it made this mortgage, saying that after all you made this mortgage to support your commercial lending activity and demanding their money. That is when the problem hits the fan. It never went to the board of directors. The board was assured by management that everything was hunky-dory.

**Mr. Blidner:** I agree with you that it is a concern and this is why the model goes to great lengths to say that there have to be procedures put in place by this review committee to ensure that these transactions come to their attention. In fact, that is one of the great difficulties I have with the general ban. It is nice to put a ban in place, but I think the ban is structured in such a complicated manner that it is so broadly cast and people at very low levels are not going to appreciate that they are engaging in a transaction which could be subject to the ban.

The advantage as I see it—and this is the advantage that I understand has happened in the United States in terms of conflict of interest, where they have mandated by the Comptroller of the Currency that they have these committees in place—is that the committees in fact conduct educational programs in order to make sure that the staff is aware of what is going on. They have an internal ombudsman to allow the staff on a no-name basis to come forward and say that they think there is an untoward transaction going on and they want to bring it to the ombudsman's attention. There are a multitude of procedures put in place to try to make it more likely that these transactions will come to the attention of the committee, so that they can be reviewed by them.

**Mr. Attewell:** I have a supplementary, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Can I just ask one more question? To some extent these alleged conflicts of interest can be beneficial both to the trust side and to the commercial side. After all, there is a certain synergy here. Where are you going to get such a good mortgage loan and how can we make sure we have good commercial business? The whole operation is benefitting by having some control over the long-term debenture-type financing secured against real estate property, or whatever, and the inventory financing. How do we handle this situation? In a sense, one of the advantages of the extension of commercial lending is that very synergy or extra business or possibility of business that exists in the system.

**[Traduction]**

terme, les conditions et le prix stipulés sont apparemment les mêmes que ceux qui seraient stipulés à l'égard d'une transaction sans lien de dépendance. S'ils agissaient de manière à omettre de toute évidence de tenir compte de la forme qu'aurait la transaction hors banque, ils seraient en effet responsables, selon le modèle que nous proposons.

**Le président:** Dans la pratique, il se pourrait que le Comité n'ait jamais connaissance de ces transactions.

**M. Blidner:** En effet.

**Le président:** Autrement dit, c'est toujours la même chose, tout cela est balayé un an et demi plus tard lorsque la société fait faillite ou que l'hypothèque n'est pas payée. La succession demande pourquoi on a pris cette hypothèque, disant que, somme toute, on l'avait acceptée pour appuyer vos activités de prêts commerciaux et elle veut ravoir son argent. C'est là que le problème éclate. L'affaire n'a jamais été soumise au conseil que tout fonctionnait comme sur des roulettes.

**M. Blidner:** Je conviens avec vous que c'est inquiétant, et c'est pourquoi le modèle explique en détail que le comité d'examen doit établir des procédures pour s'assurer d'être informé de ces transactions. De fait, c'est l'une de mes principales objections à l'interdiction générale. Il est bon d'établir une interdiction, mais je pense que l'interdiction est structurée de façon si compliquée et si générale que les gens des paliers inférieurs ne réaliseront pas qu'ils s'engagent dans une transaction qui pourrait être assujettie à l'interdiction.

L'avantage à mes yeux—et c'est l'avantage qui, sauf erreur, existe aux États-Unis en termes de conflits d'intérêt, où les entreprises sont tenues par le Contrôleur de la monnaie d'établir ces comités—c'est que les comités dispensent des programmes d'information pour que le personnel sache ce qui se passe. Ils ont leur propre ombudsman auquel le personnel peut s'adresser confidentiellement pour lui signaler qu'une transaction fâcheuse est en cours. Il y a de nombreuses procédures pour rendre plus probable que semblables transactions soient portées à la connaissance du comité afin qu'il puisse les examiner.

**M. Attewell:** J'ai une question supplémentaire, monsieur le président.

**Le président:** Pourrais-je d'abord poser une seule autre question? Dans une certaine mesure, ces prétendus conflits d'intérêt peuvent être bénéfiques à la fois aux opérations de fiducie et aux opérations commerciales. Après tout, il y a ici une certaine synergie. Où pourrait-on obtenir un si bon prêt hypothécaire et comment pouvons-nous nous assurer de faire de bonnes affaires sur le plan commercial? L'ensemble de l'opération bénéficie de la présence d'un certain contrôle sur le financement par débentures à long terme garanties, par des biens immobiliers, ou quoi que ce soit d'autre, et par le financement de l'inventaire. Que faire en pareille situation? Dans un sens, l'un des avantages des prêts commerciaux est

[Text]

**Mr. Blidner:** I think you have to draw a distinction between a conflict of interest situation and self-dealing, because I think quite clearly in the conflict of interest area with the interposition of a Chinese wall you are just not going to be able to use information in making those decisions. I think that is relatively straightforward and simple; you should not be able to use confidential information in making your commercial decisions.

**The Chairman:** All right. Supposing, for example, a man is dealing with . . . I am the commercial guy in the company and I have this client to whom we are lending money on inventory and general accounts. He asks me if I know where he can get a mortgage. I am out to lunch with you as the mortgage officer and I tell you that such and such a company is looking for a first mortgage and they have been very, very good. I ask if you want me to send them over to you. Would this be self-dealing, conflict of interest? What is it? Is there anything wrong with it?

**Mr. Blidner:** I think there is nothing wrong with the introduction. I do not think it is self-dealing unless you tell me who the person is that . . .

**The Chairman:** I tell you who the person is and I tell you that I have been handling his business all along. He has good credit.

**Mr. Blidner:** If we are looking at it in the area of conflict of interest—and the commentators have said this in the United States and I think all the authorities have said it as well. There is nothing wrong with merely making an introduction of a commercial customer to your mortgage arm. What is wrong, and where the Chinese wall comes in between, is in making the decision whether or not to extend the mortgage loan. In making that decision, the people in the mortgage department must not use confidential information that has come to the attention of the commercial department.

We did extensive research in the United States on the question of Chinese walls; as you know, it is in widespread use there and it is mandated by the Federal Reserve Board and the Office of the Comptroller of the Currency. We talked to the regulators in Washington and what they have said is that the Chinese wall has become part of the corporate culture of the financial institutions there. They are located in different premises. They tend to attract different types of personnel. There is very little shifting of personnel between the two departments. They are really run as separate entities.

There is very little conversation that would go on other than possibly an introduction might be made. But by and large, they are kept separate; their decisions are made separately and it is not overly burdensome for people to follow these rules because it becomes part of their normal way of doing business.

[Translation]

cette même synergie d'affaires supplémentaires ou la possibilité qui existe dans le système de faire des affaires.

**M. Blidner:** Il faut faire la distinction, je pense, entre une situation de conflit d'intérêt et les transactions intéressées, car il est bien clair que dans le domaine des conflits d'intérêt, étant donné l'établissement d'un mur du silence, on ne sera pas capable d'utiliser l'information pour prendre ces décisions. Cela me paraît relativement direct et simple; on ne doit pas se servir de renseignements confidentiels pour prendre des décisions sur le plan commercial.

**Le président:** Très bien. Supposons, par exemple, qu'un homme fait affaire . . . Je suis le préposé aux affaires commerciales de la compagnie et j'ai un client à qui nous prêtons de l'argent sur des comptes d'inventaires et généraux. Il me demande si je sais où il peut obtenir une hypothèque. Je vais déjeuner avec vous, qui êtes le préposé aux hypothèques, et je vous dis que telle ou telle société est à la recherche d'une première hypothèque et que cette société a toujours été une bonne cliente. Je vous demande si vous voulez que je vous l'envoie. S'agirait-il ici d'une transaction intéressée ou de conflit d'intérêt? Y a-t-il du mal à cela?

**M. Blidner:** Il n'y a rien de mal, je pense, à faire les présentations. Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une transaction intéressée si vous ne me dites pas qui est la personne que . . .

**Le président:** Je vous dis qui est cette personne et je vous dis que je m'occupe de ses affaires depuis longtemps. Elle a un bon crédit.

**M. Blidner:** Si nous voyons l'affaire du point de vue des conflits d'intérêt—et les observateurs l'ont dit aux États-Unis; je pense que toutes les autorités l'ont dit également. Il n'y a rien de mal à présenter simplement un client commercial à votre fonction hypothécaire. Ce qui est mauvais, et c'est là que le cloisonnement étanche intervient, c'est d'intervenir au moment de prendre la décision de consentir ou non le prêt hypothécaire. Pour prendre cette décision, les responsables des hypothèques ne doivent pas se servir de renseignements confidentiels dont aurait pris connaissance le service commercial.

Nous avons fait une grande recherche aux États-Unis sur la question des cloisonnements; comme vous le savez, ils sont d'utilisation courante là-bas et ils sont imposés par la *Federal Reserve Board* et le Bureau du contrôleur de la monnaie. Nous avons parlé aux autorités réglementaires à Washington et elles nous ont dit que le cloisonnement fait maintenant partie de la culture des institutions financières. Les services logent dans des lieux différents. Ils attirent en général des employés de genres différents. Il y a très peu de mouvement de personnel entre les deux services. Ceux-ci sont vraiment administrés en tant qu'unités distinctes.

Il y a très peu d'échanges entre les employés des deux services, mais il est possible qu'ils se fassent des présentations. Mais en général, les services sont distincts, leurs décisions sont prises séparément et cela ne crée pas trop d'ennuis aux gens



[Texte]

In talking with the Office of the Comptroller of the Currency, they were only able to point out one known instance to them where there had been a breach of the Chinese wall sufficient for them to have to intervene and ensure the wall was re-erected or was moved a little bit higher than it otherwise was. So I think it has worked effectively in those situations. They obviously have not had the problem of self-dealing among banks because they have different rules than we have up here.

**The Chairman:** Bill.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. I have just a couple of supplementary questions. I am puzzled why, if a model was necessary—this role of the separate committee you have mentioned—why you would reject the audit committee for that role, the committee normally being made up of outside directors.

**Mr. Blidner:** We specifically addressed that question in our paper. In the first instance, we felt the test for membership in the audit committee was not stringent enough. We wanted to impose a higher test for independence than the tests for membership in the audit committee. The second reason was—and currently the audit committees can consist of both independent people and people who are not independent—we thought it was appropriate because of the sensitivity of this committee, that it should be made up solely of independent people.

The third reason was we did not want to have the attention of this committee diverted from other functions. Often the type of people you would pick to be on your audit committee is different than the type of people you might pick to be on a business conduct review committee. So we thought it would give you much more flexibility to pick people who are appropriate for one committee who might not be appropriate or have a financial orientation which might be good on the audit committee.

We did recognize, however, and we did refer to it in the paper, that some of the studies which have gone on in the past have recommended this type of expanded role for the audit committee. So it has been a recommended function. I am not totally adverse to it. I just think it would be better if it was a totally different committee for those reasons.

**Mr. Attewell:** If indeed it was mandatory that the committee be outside directors, I just do not agree with you. I think a good audit committee is very knowledgeable, it is involved in loan losses, review of the provisions for losses, etc. I think you have a group there—and most boards are not that large. You superimpose another committee, and I just question the practicality of that.

[Traduction]

qui observent ces règlements, car cela fait partie à la longue de leur façon de faire des affaires.

Nous avons appris, en parlant au Bureau du contrôleur de la monnaie, qu'on a pu déceler un seul cas d'infraction au cloisonnement qui ait nécessité leur intervention pour assurer le rétablissement ou le relèvement un peu plus haut du cloisonnement. Je pense donc que cela a fonctionné efficacement dans ces cas. De toute évidence, il n'y a pas eu de problème de transactions intéressées entre les banques parce que leurs règles sont différentes des nôtres.

**Le président:** Bill.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. J'ai quelques questions supplémentaires à poser. Je me demande pourquoi, s'il était nécessaire d'avoir un modèle—ce rôle du comité distinct dont vous avez parlé—pourquoi vous refuseriez ce rôle au comité de vérification car celui-ci, normalement, est constitué d'administrateurs de l'extérieur.

**M. Blidner:** Nous avons parlé spécifiquement de cette question dans notre document. En premier lieu, nous estimions que les conditions d'admissibilité des membres des comités de vérification n'étaient pas assez sévères. Nous voulions imposer des conditions d'indépendance plus élevées que celles qu'on exige des membres du comité de vérification. En second lieu—et présentement, les comités de vérification peuvent être constitués de personnes indépendantes et de personnes qui ne le sont pas—nous avons jugé qu'il convenait, étant donné la sensibilité de ce comité, d'assurer qu'il ne soit composé que de personnes indépendantes.

En troisième lieu, nous ne voulions pas que l'attention de ce comité soit détournée de ses autres fonctions. Il arrive souvent que le genre de personnes que vous choisissez pour siéger à votre comité de vérification soit différent du genre de personnes que vous voudriez avoir à un comité d'examen du comportement en affaires. Nous avons pensé apporter plus de souplesse en permettant de choisir des gens qui conviennent à un comité, mais qui ne conviendraient pas à un autre, ou qui auraient une orientation financière utile à un comité de vérification.

Nous avons reconnu, cependant, et nous en avons parlé dans le document, que certaines des études qui ont été faites dans le passé ont recommandé ce genre de rôle élargi pour le comité de vérification. Donc, ce fut une recommandation. Je ne m'y oppose pas totalement. Je pense simplement que, pour les raisons que je viens de donner, il vaudrait mieux que les comités soient totalement différents.

**M. Attewell:** S'il était obligatoire que le comité soit formé d'administrateurs de l'extérieur, je ne serais pas d'accord avec vous. Je pense qu'un bon comité de vérification est très bien informé, qu'il s'occupe des pertes subies à l'égard des prêts, qu'il examine les dispositions à prendre à l'égard des pertes, etc. Je pense qu'en général il s'agit de bons groupes—et la plupart des conseils d'administration ne sont pas très nombreux. Votre proposition vient ajouter un autre comité et je me demande simplement si cela est pratique.

[Text]

The other supplementary, Mr. Chairman, I might just touch on. I am not sure if I heard the discussion clearly enough, but I have always understood the prime reason for the Chinese wall was not that there was any problem with information about a mortgage loan impacting on a commercial loan—that is done all the time as far as things I have seen—but the problem is in a trust department, if you were investing trust funds in the stock of a company. Let us say you had \$10,000 invested in such and such a company, and that is the trust department. On the other side of the wall, you have a problem account now with that company, a large commercial loan. Now, the loan officer should not be advising the trust or vice versa; when that starts happening you had better dump the stock, because there is bad news down the road. That depresses the price and worsens the commercial loans, but that is the fundamental Chinese wall problem. Did I hear some discussion as if it was also this combination or exchange of information on two types of loans? That is not the problem as I understand it.

**Mr. Blidner:** It is our position the wall should be a two-way wall. It should prevent the flow of information going both ways, both from commercial to trust and trust to commercial.

**Mr. Attewell:** Okay, but not between loans. I thought I heard some discussion about exchanging information on two types of loans.

**Mr. Blidner:** No, if it is all within the commercial department there is no problem with that.

**Mr. Attewell:** What about the mortgage department as such? Lending is lending.

**The Chairman:** But lending from your trustee department—from a managed estate, for example.

**Mr. Attewell:** No, not that. I thought there was some inference that two types of loans, one with mortgage security . . . a commercial loan.

**The Chairman:** No, no, no.

**Mr. Attewell:** A company is foolish not to exchange information on that; indeed, they normally go to a credit committee. So that was not the inference. Thank you, Mr. Chairman.

• 1600

**Mr. Hunter:** Could I make a comment on the committee proposal? I think another distinction, if you are talking about the audit committee as established in the CBCA, for example, is the standard of care that is involved. The audit committee is there certainly to protect minority shareholders. I think we are saying that there should be a more broadly cast duty of care to the depositors and to bond holders and to other major people who have business dealings with the financial institutions.

[Translation]

Je ne ferai qu'aborder mon autre question supplémentaire, monsieur le président. Je ne suis pas sûr d'avoir bien saisi, mais j'ai toujours pensé que la raison première de l'imposition d'un cloisonnement n'était pas d'éviter que des renseignements au sujet d'une hypothèque aient des répercussions sur un prêt commercial—à ma connaissance, cela se fait couramment—mais je croyais que le problème se situait au niveau du service de fiducie lorsqu'on voulait investir des fonds de fiducie dans les actions d'une compagnie. Disons que vous avez 10,000\$ d'investis dans telle ou telle société, dans son service de fiducie. De l'autre côté du mur du silence, vous avez un compte en difficulté avec cette même société, un gros prêt commercial. Or, le préposé aux prêts ne devrait pas en informer le service de fiducie au vice et versa. Lorsque des choses comme cela commencent à se produire, mieux vaut se défaire de ses actions, car les choses vont mal tourner. Cela fait baisser le prix et entraîne la détérioration des prêts commerciaux, mais c'est là le problème fondamental du mur de silence. A-t-on dit aussi qu'il s'agirait également de cette combinaison ou d'échange de renseignements à l'égard de deux genres de prêt? Sauf erreur, là n'est pas le problème.

**M. Blidner:** Nous sommes d'avis que le cloisonnement devrait fonctionner dans les deux sens. Il devrait empêcher l'information de traverser dans les deux sens, tant du service commercial ou service de fiducie que du service de fiducie au service commercial.

**M. Attewell:** Très bien, mais pas entre les services de prêt. Je croyais avoir entendu une certaine discussion au sujet d'échange de renseignements à l'égard de deux genres de prêt.

**M. Blidner:** Non, si l'échange de renseignements se fait entièrement à l'intérieur du service commercial, il n'y a pas de problème.

**M. Attewell:** Et que dire du service des prêts hypothécaires? Un prêt est un prêt.

**Le président:** Mais s'il s'agissait d'un prêt venant d'un service de fiducie, d'une succession administrée, par exemple.

**M. Attewell:** Non, pas cela. Je croyais qu'on faisait allusion à ces deux genres de prêts, l'un avec garantie hypothécaire . . . un prêt commercial.

**Le président:** Non, non, non.

**M. Attewell:** Une société serait stupide de ne pas échanger ses informations là-dessus; bien entendu, on s'adresse normalement à un comité de crédit. Ce n'était donc pas ce qu'on voulait dire. Merci, monsieur le président.

**M. Hunter:** Pourrais-je présenter un commentaire sur la proposition du Comité? Je pense qu'une autre distinction à faire, si vous parlez du comité de vérification tel qu'il est défini par le CBCA, par exemple, c'est la norme d'attention qui s'impose. Le comité de vérification existe certainement pour protéger les actionnaires minoritaires. Je crois que nous sommes en train de dire qu'il devrait exister une définition plus large du devoir d'attention portée aux déposants et aux



[Texte]

Obviously there are many permutations and combinations about how you do this, and it may be possible to use audit committees or to amend the obligations, structures and selections of audit committees. I think, however, the main point that we would like to make out of it is that the method of selection and the duty of care of audit committees as we see them is not high enough. If you want to raise it and ensure that it meets the standards we think are necessary for self-dealing, and I want to make that point too—we are talking of this more in the context of self-dealing than of the Chinese wall—then fine. Obviously, as I say, there are different legal ways one can go about . . .

**Mr. Attewell:** Obviously few things should concern an audit committee more than self-dealing. If they are indifferent to it, you have the wrong audit committee.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**M. Lanthier:** On a utilisé toute la journée l'expression anglaise «*Chinese wall*» qu'on a traduite dans vos documents par «mur du silence». J'ai déjà vu cette expression traduite par «cloisonnement étanche». Vous utilisez cette expression à toutes les pages et on l'a utilisée aujourd'hui. On disait ce matin que parfois, les cloisonnements étanches deviennent des clôtures entre voisins agréables.

J'aimerais que vous nous disiez ce que vous entendez exactement par «*Chinese wall*». Ce qui m'inquiète, c'est qu'on a parlé d'un *two-way Chinese wall*. Qu'entendez-vous par cela? Je crois qu'un cloisonnement étanche, c'est étanche des deux côtés. Je m'inquiète quand on utilise une expression comme si le sens en était acquis et que, tout à coup, on lui donne une définition plus restreinte. Qu'est-ce que vous entendez par cette expression, une fois pour toutes?

**Mr. Hunter:** I quite frankly am not sure one can give a precise definition of all Chinese walls. I think one thinks of them as being institutional arrangements, maybe even physical separation or maybe rules respecting a transfer of personnel between one part of a corporation and another. It may vary from one institution to another, depending on the circumstances. It is a term of art, I suppose, that has grown up particularly in the United States to describe administrative and institutional arrangements to prevent abuses of conflict of interest; I suppose a flow of information ultimately is the most important of these. So I am not sure there is a precise definition. I will ask Mr. Blidner to expand on it.

On the question of conflicts of interest, generally of course the financial sector is rife with conflicts of interest. I suppose one of the most blatant examples of it is in the securities industry, where you have underwriters in the same operation

[Traduction]

détenteurs d'obligations, ainsi qu'aux autres personnes importantes ayant affaire avec les institutions financières.

Il y a évidemment de nombreuses possibilités de permutation et de combinaison dans la façon d'y parvenir et il est possible d'avoir recours aux comités de vérification ou de modifier les responsabilités, les structures et la sélection de ces comités. Je pense cependant que nous voulons surtout signaler que nous ne sommes pas assez exigeants lorsque nous envisageons la méthode de sélection des comités de vérification et leur devoir d'attention. Si l'on veut être plus exigeant et s'assurer qu'ils répondent aux normes que nous jugeons nécessaires pour les transactions intéressées—et nous en parlons davantage dans le contexte des transactions intéressées que dans celui du cloisonnement—alors, ça va. Comme je l'ai déclaré précédemment, il existe évidemment différentes façons juridiques d'y parvenir.

**M. Attewell:** Evidemment, un comité de vérification doit avant tout s'occuper des transactions intéressées. Si ses membres sont indifférents à cet égard, alors le comité a été mal sélectionné.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** We keep hearing the expression “Chinese Wall” that is translated as *mur du silence*. I have also seen it translated as *cloisonnement étanche*. This expression is used on every page and it has been used today. It was said this morning that sealed compartments *cloisonnements étanches* become fences between friendly neighbours.

I would like you to explain exactly what you mean by “Chinese Wall”. What concerns me is that we hear the expression “two-way Chinese Wall”. What do you mean by that? It seems to me that a sealed compartment is sealed both ways. It worries me when we use an expression that seems to have a given meaning and then, suddenly give it a more limited meaning. What do you understand this expression to mean, once and for all?

**M. Hunter:** Franchement, je ne suis pas sûr que l'on puisse donner une définition précise de tous les cloisonnements («*Chinese walls*»). Je pense qu'on peut les considérer comme des dispositions institutionnelles, peut-être même une séparation matérielle ou des règles concernant un transfert de personnel entre une partie de la société et une autre. Il peut varier d'une institution à l'autre, d'après les circonstances. C'est là un terme de métier, je suppose, qui s'est répandu particulièrement aux États-Unis pour décrire les dispositions administratives et institutionnelles destinées à empêcher les abus dus à des conflits d'intérêts; je suppose encore que l'acheminement de l'information est en fin de compte la plus importante de ces dispositions. Par conséquent, je ne suis pas certain qu'il existe une définition bien précise. Je demanderai à M. Blidner de s'étendre là-dessus.

Quant à la question de conflits d'intérêts, en général ceux-ci foisonnent, bien sûr, dans le secteur financier. Je suppose que l'un des exemples les plus manifestes à cet égard est celui de l'industrie des valeurs mobilières, où l'on a des souscripteurs qui sont dans la même opération que ceux qui s'occupent de la

## [Text]

as those who are engaged in the distribution and sale of stocks and in the evaluation of companies.

I was involved in a case a couple of years ago. I was astounded at what appeared to be the operations of one investment dealer and the very blatant conflict of interest situation. I guess all I am saying is that I am not sure you are ever going to get the situation where you could absolutely control the flow of information or conflict of interest. It may not be taking into consideration other public policy considerations desirable to try to segregate and separate institutions so there can be no flows of information.

• 1605

Certainly the most blatant ones and ones which affect the public depositors and shareholders we want in a serious way to try to deal with. Do you have a better definition of Chinese walls, Jeff?

**Mr. Blidner:** We have a definition that we have used in our paper. We define Chinese walls as a collection of rules, procedures and possibly physical arrangements designed to prevent communication of information from one department to another. We go on to say that the wall may be designed to prevent the flow of all information, only confidential information or only material confidential information, depending upon the relevant circumstances. I think that is by and large the answer, and that is the approach that has been used successfully in the United States and the United Kingdom.

You do not want to define Chinese wall too closely, because the parts that will make up the wall will depend upon the use to which the wall is put. All the regulators have mandated in both the United States and the United Kingdom is that a Chinese wall be set up to prevent the flow of information. They leave it to the different institutions as supervised by the regulators to come up with what would be appropriate in the particular circumstances. Sometimes it might be preventing the flow of all information, sometimes preventing two-way flows of information, sometimes only confidential information. Sometimes there is a restricted list attached to it. Really, series of different alternatives are available, all of which come under the nomenclature of Chinese walls.

**M. Lanthier:** Une remarque supplémentaire, monsieur le président. C'est certainement une définition très élastique. Cela peut être n'importe quoi; cela peut être quelque chose qui permet parfois la transmission de renseignements et qui l'arrête à d'autres moments. Je croyais que «cloisonnement étanche» avait deux connotations: la connotation négative et la connotation positive. Dans le sens négatif, il n'y a pas de communication, ni directe ni indirecte, comme vous l'avez dit au début. Dans le sens positif, cela veut dire que les administrations sont indépendantes.

Si vous nous dites que de temps en temps, on peut communiquer un peu ou de façon restreinte, je me demande à quoi servent les papiers. C'est comme si vous parliez d'une femme

## [Translation]

distribution et de la vente de valeurs, ou encore de l'évaluation des sociétés.

J'ai été aux prises avec un cas de ce genre il y a 2 ans et j'ai été surpris des transactions apparentes d'un courtier en valeurs mobilières et du conflit d'intérêts manifeste qui était présent. Finalement, ce que je suis en train de dire c'est que je ne suis pas certain que l'on trouve une situation où l'on puisse absolument contrôler le passage de l'information ou le conflit d'intérêts. Cela ne peut pas tenir compte d'autres considérations de politique publique désirables pour essayer d'isoler et de séparer les institutions de façon à ce qu'il ne puisse pas se produire de passages d'information.

Certainement nous désirons tenter de nous occuper sérieusement des plus frappants, de ceux qui affectent les déposants et actionnaires publics. Avez-vous une meilleure définition du cloisonnement étanche, ou encore «*Chinese Wall*» en anglais, Jeff?

**M. Blidner:** Nous avons une définition que nous avons utilisée dans notre document. Nous désignons par cette expression un ensemble de règlements, de procédures et possiblement de dispositions matérielles conçus pour empêcher une communication d'information d'un service à un autre. Nous poursuivons en déclarant qu'il est peut-être conçu pour empêcher le passage de toute l'information, ou seulement de l'information confidentielle ou encore seulement de l'information confidentielle matérielle, d'après les circonstances qui s'appliquent. Voilà en gros la réponse, je le pense, et c'est là l'approche qui a été utilisée avec succès aux États-Unis et au Royaume-Uni.

On ne doit pas le définir de façon trop serrée, car les éléments de ce cloisonnement dépendent de l'usage qu'on en fait. Tout ce que les responsables des règlements ont prévu aux États-Unis et au Royaume-Uni est que le cloisonnement est établi pour empêcher le passage de l'information. Ils laissent aux différentes institutions supervisées en vertu des règlements l'option de proposer ce qui est approprié aux circonstances particulières. Quelquefois, il s'agit d'empêcher le passage de toute l'information, quelquefois d'empêcher le passage de l'information dans les deux sens, quelquefois seulement de l'information confidentielle. Quelquefois une liste restreinte est prévue. Finalement, il existe toute une série de solutions différentes, qui tombent sous la désignation de cloisonnement.

**Mr. Lanthier:** A supplementary comment, Mr. Chairman. It is surely a rather flexible definition. It could be anything; it can be something that permits the flow of information sometimes and prevents it at other times. I thought that *cloisonnement étanche* had two connotations: A negative connotation and a positive connotation. In the negative sense there is no communication, either direct or indirect, as you said at the start. In the positive sense, it can mean that the administrations are independent.

If you say that from time to time it is permitted to communicate a little or in a limited manner, I wonder what purpose the papers can serve. It is a little like saying that a



## [Texte]

qui est un petit peu enceinte. Elle l'est ou elle ne l'est pas. C'est une muraille ou ce n'en est pas une. C'est un cloisonnement ou ce n'en est pas un. Cela m'inquiète de voir que vous avez une définition aussi élastique d'un cloisonnement étanche. Réellement, cela m'inquiète beaucoup.

**Mr. Hunter:** I am not sure that I can be much help to you, because unfortunately the world is a very complex place and all rules do not apply to all situations. How you want to impose those rules and the legal requirements for them may vary. Maybe the regulator should in certain situations establish a minimum set of rules for that situation—perhaps the fiduciary and commercial lending situation—and impose that on those institutions. In other situations where you may want to use the rule you may not be so rigid. It strikes me that we have to understand what we are trying to accomplish here, and if legislative rules are the appropriate way of doing it, and by the right regulator, then fine, and we can provide some definition to it. I am not sure that helps you very much.

**M. Lanthier:** Une dernière remarque à ce sujet, monsieur le président. Étant donné que le Comité sait maintenant que la définition de cette expression n'est pas absolue, qu'elle est relative, il va falloir redéfinir l'expression chaque fois qu'on l'emploiera, que ce soit pour les institutions financières ou pour les quatre piliers. Il va falloir définir l'expression chaque fois, puisque vous n'en donnez pas une définition absolue. Elle peut varier selon le moment et être adaptée à des conditions particulières. Pour ma part, j'avais l'impression que c'était une chose absolue. Je me posais des questions depuis votre arrivée, et je m'aperçois que j'étais dans l'erreur. Je ne sais pas si les autres membres du Comité étaient de mon avis, mais j'étais dans l'erreur parce que je croyais que l'expression avait un sens absolu. Maintenant, je m'aperçois que c'est quelque chose de très aléatoire.

Merci.

• 1610

**The Chairman:** Do you have a supplementary, Mr. Attewell?

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. I am surprised that in the definition you would not go further in at least one respect. One of my understandings of the heart of the problem . . . You started to say how you wanted it set up, but you really did not explain for what purpose. To me certainly one of the purposes is—if I could express it this way—so that you do not end up shifting the risk or the loss from basically a trust fund area to the depositor's side or the shareholders.

Let me give you an example. Let us say that a trust company had a large \$100,000 loan out, commercial loan to a company or a mortgage loan, and it starts to go sour; it looks very bad. If you own that trust company, can communicate through a Chinese wall and suggest that this large trust fund of such and such be used to make a mortgage loan to that

## [Traduction]

woman is a little pregnant. Either she is or she is not. Either it is a wall or it is not. Either it is a compartment or it is not. It worries me to have such a flexible definition of "Chinese Wall".

**M. Hunter:** Je ne suis pas sûr de pouvoir beaucoup vous aider, car malheureusement le monde est un endroit très complexe, et toutes les règles ne s'appliquent pas à toutes les situations. La façon dont on veut imposer ces règles et leur fondement légal peut varier. Il est possible que le mécanisme régulateur établisse dans certaines situations un ensemble de conditions minimales pour cette situation—peut-être celle de la fiducie et des prêts commerciaux—et les impose à ces institutions. On peut ne pas être aussi rigide dans le cas d'autres situations où l'on peut désirer appliquer ces règlements. Il me semble clair que nous devons comprendre ce que nous essayons de réaliser ici: si des règlements législatifs sont la façon appropriée d'y parvenir, par le mécanisme régulateur qui convient, alors tout va bien et nous pourrions toujours trouver une définition qui convienne. Je ne suis pas sûr que cela vous aide beaucoup.

**Mr. Lanthier:** A final comment on this matter, Mr. Chairman. Given that the committee now knows that the definition of this expression is not absolute, that it is relative, it will be necessary to redefine the expression each time it is used, whether it refers to financial institutions or to the four pillars. We will have to define the expression each time, because we do not have an absolute definition. It can vary over time and adapt to particular conditions. For my part, I had the impression that it was absolute. I have been asking questions since your arrival and I realize that I was in error. I do not know whether the other members are of the same opinion, but I was in error because I thought the expression had an absolute meaning. Now I realize that it is something rather transitory.

Thank you.

**Le président:** Avez-vous une observation supplémentaire, monsieur Attewell?

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Je suis surpris par le fait que, dans la définition, vous n'alliez pas plus loin, du moins à un égard. D'après ce que je crois comprendre sur le cœur du problème . . . Vous avez commencé à nous dire comment vous vouliez établir la chose, mais vous n'avez pas vraiment expliqué pourquoi. Pour moi, assurément, l'un des buts recherchés c'est—si je peux l'exprimer ainsi—de ne pas faire passer les risques ou les pertes d'un secteur touchant fondamentalement les fonds de fiducie, à un autre, celui des déposants ou des actionnaires.

Laissez-moi vous en donner un exemple. Disons qu'une société de fiducie a consenti un prêt important de 100,000\$, un prêt commercial à une société ou un prêt sur hypothèque, et que ce prêt tourne à l'aigre, que la situation devienne très sérieuse. Si vous êtes propriétaire de cette société de fiducie, si vous pouvez communiquer à travers le cloisonnement en

*[Text]*

person, it would be a great thing to do. Instead of losing \$100,000 bottom line in writing off that account, you have the estate of so and so who has suffered that loss. I think that is one of the kind of fundamental exchanges of information that will shift the burden of loss from one sector to the other. Is that not the fundamental? If it is the fundamental purpose, I think your definition should be expanded to get at why it is the purpose of that.

**Mr. Hunter:** I guess my point again would be that if you define it narrowly for use only with respect to fiduciary obligations and commercial lending, let us say, then it may be right. You are trying surely to make sure that the decisions that are made reflect the decisions that would be made independently by an institution that did not have this conflict. Although we are not dealing here with the securities industry, obviously the conflict is there and the use of the Chinese wall is for a very different purpose.

For example, if an investment dealer is being asked to provide an evaluation of common shares and at the same time he is interested in selling that issue, then the people who are buying it want to make sure that he is providing an independent assessment of the evaluation of those shares because he is providing valuable information to the market. Therefore it really varies in the circumstances. There it is not a fiduciary duty. In your case, of course, that trust company has a legal fiduciary duty and obviously there should be legal recourse if they are abusing that duty as well. I guess people are not satisfied that this will always take place or that those recourse mechanisms are adequate to protect the beneficial owner, but I guess it only illustrates that Chinese walls can be used for different purposes, depending on the sort of conflict you are worried about and who you are trying to protect in that situation.

**Mr. Attewell:** I was really hitch-hiking on my colleague's point that the definition you have given us so far is just so elastic as to be confusing. Perhaps if we at least had a couple of examples of what it is trying to get at . . . I did not mean that it was the only example, but it is certainly one that I think gives some understanding of what the fundamental purpose is. Thank you, Mr. Chairman.

**Mr. Hunter:** How long did it take to do that?

**The Chairman:** If I could open up the other question of self-dealing, I will refer you to the Fidelity Trust case, where Fidelity Trust Co. purchased from Pocklington Financial Corporation the entire Patrician Land Corporation Ltd. asset. I now will bring you up to date on that.

What happened is that the trust company, or Canada Trusco, bought the entire corporation—the trust company being at that time controlled by Pocklington—bought the land company from Pocklington but all they did was to issue common shares. They valued those shares at \$6.50. The matter went before the Superintendent of Insurance here, who felt the value could have been as high as \$14 million or \$16 million

*[Translation]*

suggérant que l'important fonds de fiducie soit utilisé pour faire un prêt sur hypothèque à cette personne, ce serait bien. Au lieu que vous perdiez 100,000\$ en épongeant le compte, c'est l'actif d'un tel qui a encouru la perte. Voilà, je le pense, l'un des échanges d'information fondamentaux qui fera passer le fardeau de la perte d'un secteur à l'autre. N'est-ce pas là l'élément fondamental? Si c'est bien l'objectif fondamental, je pense que votre définition doit être élargie pour couvrir la raison d'être de cette définition.

**M. Hunter:** Je pense que si votre définition est étroite pour s'appliquer seulement aux obligations fiduciaires et aux prêts commerciaux, disons, alors il se peut que cela soit juste. Certainement vous voulez vous assurer que les décisions prises reflètent les décisions qui seraient prises indépendamment par une institution ne présentant pas ce conflit. Bien que nous ne nous occupons pas ici de l'industrie de valeurs mobilières, manifestement le conflit existe et le recours au cloisonnement a un objectif très différent.

Par exemple, si l'on demande à un courtier en valeur mobilières de fournir une évaluation des actions ordinaires et si, en même temps, il s'intéresse à vendre cette émission, les personnes qui achètent voudront s'assurer qu'il fournit une évaluation objective de ces actions du fait qu'il assure au marché une information de valeur. Par conséquent, tout dépend des circonstances. Là, il ne s'agit pas d'un devoir fiduciaire. Dans votre cas, bien sûr, cette société de fiducie a un devoir fiduciaire légal et, manifestement, il doit exister un recours juridique si ce devoir n'est pas rempli. Je suppose que l'on n'est pas sûr que ceci ait toujours lieu ou que les mécanismes de recours soient suffisants pour protéger le propriétaire réel, mais je suppose encore que tout ceci illustre seulement le fait que les cloisonnements peuvent être utilisés dans des buts différents, d'après la sorte de conflit dont il est question et de la personne que l'on essaie de protéger dans cette situation.

**M. Attewell:** J'élaborais vraiment sur l'allusion de mon collègue remarquant que la définition que vous nous avez donnée jusqu'ici est tellement souple qu'elle en est obscure. Peut-être pourrions-nous du moins disposer de quelques exemples de ce qu'elle essaie d'établir . . . Je n'ai pas voulu dire que c'était le seul exemple, mais certainement, à mon avis, c'en est un qui permet de comprendre en partie la nature de l'objectif fondamental recherché. Merci, monsieur le président.

**M. Hunter:** Combien de temps a-t-il fallu pour accomplir cela?

**Le président:** Si je peux passer à l'autre question des transactions intéressées, je vous parlerai du cas de la Fidelity Trust, où la Fidelity Trust Co. a acheté à la Pocklington Financial Corporation tout l'actif de la Patrician Land Corporation Ltd. Je vais maintenant vous mettre au courant de cette situation.

Ce qui s'est produit est que la société de fiducie, la Canada Trusco, a acheté toute la société—la société de fiducie était alors contrôlée par la Pocklington—a donc acheté la société foncière à la Pocklington, mais n'a fait qu'émettre des actions ordinaires, en évaluant ces actions à 6,50\$. La question est passée devant le Surintendant des assurances, ici présent, qui était d'avis que leur valeur pouvait s'élever à 14 ou 16 millions



[Texte]

instead of a total value for the purchase based on the shares at \$10,757,000. In other words, it could have been significantly higher. Would that be the kind of self-dealing that would be prohibited under the green paper? If so, why?

• 1615

**Mr. Hunter:** Under the green paper?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hunter:** I presume it would be.

**The Chairman:** Why would it be? What would be wrong with that?

**Mr. Hunter:** Do you mean why should it be, or why is it caught by the technical one in which they have talked about the ban?

**The Chairman:** Yes, why is it caught?

**Mr. Hunter:** Let us trace who the parties to this are. Fidelity is owned by whom?

**The Chairman:** Pocklington.

**Mr. Hunter:** 100%?

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Hunter:** Patrician . . .

**The Chairman:** Is owned 100% by Pocklington.

**Mr. Hunter:** So they are associated. Where do we look? We look at page 32 in the white paper—in the technical paper:

the financial institution would be prohibited from engaging in transactions with . . . any person or group of associated persons to which it is not at arm's length.

**The Chairman:** Right.

**Mr. Hunter:** So we do not even have to worry about groups. It is any person to which it is not at arm's length.

**The Chairman:** Why would that be banned when there was no cash transferred, when the Superintendent of Insurance felt that the transaction was worth to the purchasing company at least \$4 million more than declared? Since there was no cash transacted, shares were given for shares received. In other words, there was a share exchange.

**Mr. Hunter:** I am still not sure whether you are saying should it be, should it have been, or would it be. My understanding . . .

**The Chairman:** According to the white paper . . .

**Mr. Hunter:** I beg your pardon?

**The Chairman:** According to that particular document, it would be.

**Mr. Hunter:** I think it would be.

**The Chairman:** Since we are into this question of self-dealing, I want to know what your views on this are. Why it

[Traduction]

de dollars, au lieu d'une valeur totale d'achat de 10,757,000\$, d'après la valeur des actions. En d'autres termes, elle aurait pu être beaucoup plus élevée. Est-ce là le genre de transaction intéressée qui serait interdite aux termes du Livre vert? Si oui, pourquoi?

**M. Hunter:** Aux termes du Livre vert?

**Le président:** Oui.

**M. Hunter:** Je suppose que ce serait le cas.

**Le président:** Pourquoi est-ce que ce serait le cas? Qu'est-ce qui n'irait pas?

**M. Hunter:** Voulez-vous dire pourquoi ce serait le cas, ou pourquoi c'est arrêté par le point du document technique relatif à l'interdiction?

**Le président:** Oui, pourquoi est-ce arrêté?

**M. Hunter:** Essayons de déterminer quelles sont les parties en cause dans cette situation. Qui est le propriétaire de la Fidelity?

**Le président:** La Pocklington.

**M. Hunter:** À 100 p. 100?

**Le président:** Oui.

**M. Hunter:** La Patrician . . .

**Le président:** Appartient à 100 p. 100 à la Pocklington.

**M. Hunter:** Donc, elles sont associées. Où allons-nous chercher? Dans la page 34 du Livre blanc—dans le supplément technique:

l'institution financière ne pourrait effectuer des opérations avec . . . une personne ou un groupe de personnes associées qui auraient un lien de dépendance avec elle.

**Le président:** Exact.

**M. Hunter:** Par conséquent, nous n'avons même pas à nous préoccuper de groupes. Il s'agit de toute personne avec laquelle il y a lien de dépendance.

**Le président:** Pourquoi cela serait-il interdit, alors qu'il n'y a pas de transfert d'argent liquide, alors que le surintendant des finances était d'avis que la transaction représentait pour la société acheteuse au moins 4 millions de dollars de plus que le montant déclaré? Puisqu'il n'y avait pas d'argent liquide en cause, mais un simple échange d'actions.

**M. Hunter:** Je ne suis toujours pas certain si vous dites cela devrait-il être, cela aurait-il dû être, ou serait-ce? À ce que je comprends . . .

**Le président:** D'après le Livre blanc . . .

**M. Hunter:** Pardon?

**Le président:** D'après ce document en particulier, cela le serait.

**M. Hunter:** Je pense que cela le serait.

**Le président:** Puisque nous en sommes à cette question de transaction intéressée, je désirerais connaître vos vues à ce

[Text]

should be? Why should all self-dealing of that nature be banned?

**Mr. Hunter:** I guess that gets back to our proposal, which would not necessarily rule out that possibility. We have proposed a review committee. We have proposed a quantitative rule, which would look on a transaction-by-transaction basis, based perhaps on the percentage of assets and on an aggregate basis. This would be within what I might call, I suppose, the permissible limit. And anything above that is *verboden*. And even in the permissible area, you would use your review committee to review that transaction, to make sure that it was being undertaken at a non-arm's-length transaction rate.

**The Chairman:** I knew I would stir up Mr. Dorin with that question.

**Mr. Dorin:** It is on the subject, but not directly related to this company. When we start talking about self-dealing or conflict of interest, in some cases there may be good transactions, which could be classed as self-dealing, as you have pointed out. It seems to me the root of these problems is that nobody is involved. There is no representation on the board or elsewhere of the depositors, or in the case of an insurance company the policy-holders, or in the case of a trust company the trust holders. In all of those cases there is a trust relationship. As a financial institution you take a deposit; you are holding that in trust for somebody. You are paying them interest while you are investing it.

What happened in the cases that were other than simply related to economic downturns and caught people, which I do not think we can guard against, in my view, was a breach of trust. You took funds from someone as a deposit and used them in a way that, if the depositor had had his choice, they probably would not have been used. It seems to me the way to address this problem is to somehow have the depositors or policy-holders or trust holders represented, and somebody looking out after their interest. The board of directors in essence is looking after the shareholders. For the most part I am not that concerned about the shareholders. If we do not have a 10% rule, it can be a single individual who may be looking out for himself and that is why he has breached that trust through self-dealing. In effect, he has used the depositor's money imprudently.

• 1620

So that seems to be the key here: if we can find some way to represent the interests of the depositors, we would take a lot of the requirement out for a lot of rules.

**Mr. Hunter:** But I think, as I said before, that is precisely what we are saying this committee is designed to do and that it legally... That is why, I guess, we call it sort of enhanced legal accountability: we are going to make absolutely clear in law that the responsibility of the people who sit on this committee is not just to the shareholders, be they majority or

[Translation]

sujet. Pourquoi est-ce que cela le serait? Pourquoi devrait-on interdire toute transaction intéressée de cette nature?

**M. Hunter:** Je suppose que cela nous renvoie à notre proposition, ce qui n'exclurait pas nécessairement cette possibilité. Nous avons proposé un comité d'examen. Nous avons proposé une règle quantitative qui ferait un examen transaction par transaction, en se fondant peut-être sur le pourcentage des actifs et sur les données d'ensemble. Cela serait dans ce que je pourrais désigner du terme de limites possibles. Et tout ce qui dépasse est «*verboden*». Et même dans ce secteur permis, on utiliserait le comité d'examen pour examiner cette transaction, afin de s'assurer qu'elle s'opère à un taux de transaction avec lien de dépendance.

**Le président:** Je savais que je toucherais M. Dorin avec cette question.

**M. Dorin:** Elle porte sur le sujet, mais sans relation directe avec cette société. Lorsque nous commençons à parler de transaction intéressée ou de conflit d'intérêts, dans certains cas il peut y avoir de bonnes transactions, pouvant se classer comme transaction intéressée, comme vous l'avez signalé. Il me semble que l'origine de ce problème est que personne n'est impliqué. Il n'y a pas de représentation des déposants au conseil d'administration ou ailleurs ou, dans le cas d'une compagnie d'assurance, des assurés ou, dans le cas d'une société de fiducie, des détenteurs des fonds. Dans tous ces cas, il existe une relation de confiance. En tant qu'institution financière, on reçoit un dépôt que l'on détient en fiducie pour quelqu'un. On paie à cette personne un intérêt pendant que l'on investit ce dépôt.

Ce qui est arrivé, dans les cas autres que ceux qui se rattachaient simplement à des fluctuations économiques, et qui a frappé des personnes—ce contre quoi on ne peut pas se protéger, à mon avis—a été un abus de confiance. On a reçu des fonds de quelqu'un en dépôt et on les a utilisés d'une façon qui n'aurait probablement pas été approuvée, si le déposant avait eu un choix en la matière. Il me semble que la façon de s'occuper de ce problème est de faire représenter, d'une manière ou d'une autre, les déposants ou les assurés ou les détenteurs de fonds en fiducie, pour que quelqu'un veille à leurs intérêts. En substance, le conseil d'administration s'occupe des actionnaires. Pour l'essentiel, je ne m'occupe pas tellement des actionnaires. Si nous n'avons pas de règle de 10 p. 100, il peut y avoir un individu qui s'occupe de ses propres intérêts, et c'est pourquoi il a commis cet abus de confiance par une transaction intéressée. À toutes fins utiles, il a utilisé les fonds du déposant de façon imprudente.

C'est ce qui me semble être la clé: si nous pouvions trouver un moyen de représenter les intérêts des déposants, cela rendrait les règlements beaucoup moins contraignants.

**M. Hunter:** Comme je l'ai déjà dit, je crois que c'est justement là le rôle de ce comité et que, légalement... Il s'agit en fait d'une sorte de responsabilité légale accrue. La loi doit être très claire sur ce point: les membres de ce comité ne seront pas seulement responsables devant les actionnaires, qu'ils soient minoritaires ou majoritaires, ils auront en outre la



**[Texte]**

minority shareholders, but that they have a direct obligation to protect the interests of the depositors or the bond-holders. That legal responsibility, backed up with adequate recourse mechanisms, is what we have to try to do.

Of course you get to the question of who are the people who are going to sit on this, how do you identify them. Our proposal is that in the final analysis it looks to us as if you still have to go with a board of directors, but even there we would have restrictions on which members of the board. It cannot be any members of the board. We are also proposing that the directors who could sit on this committee would have to be accepted by the regulatory authority as being qualified to serve in this function. I suppose some people might ask why we do not have someone who is a depositor. I am not sure that makes much sense either . . .

**Mr. Dorin:** What I would say is that in this instance, if I was the owner of a trust company and I was interested in doing self-dealing, I might, under your rules of the committee, go out and find three or four people to serve on this committee who had no personal wealth; therefore personal liability would mean very little to them. I might offer them, let us say, a substantial fee, let us say a \$20,000-a-year director's fee, which might be attractive to somebody with no personal wealth, to serve on that committee and be that committee, on the condition, unwritten of course, that they would mind their own business. Do you not think you might have that problem?

I guess what I am getting at is that it seems to me that you could get at this by having these representatives of the depositors but also that where self-dealing is involved those directors, officers or owners of in excess of 10% would have personal liability. What has happened in these cases is that those people with whom we generally have had problems fall into one of those categories and they have been able essentially to walk away from the problem unscathed. It seems to me you have to have the recourse, as you call it, aimed at those people so they cannot walk away unscathed if they are knowledgeable about the self-dealing.

**Mr. Hunter:** Maybe that is right. I understand Mr. Chant was recommending that there should be some shared liability here too. Maybe that is a good technique to provide sufficient incentive to make sure the system works adequately.

It is easy, I think, as well to draw on examples that show the difficulties of either system. I think I can do it. Even though I am sympathetic to the notion of a ban because of the certainty that it provides, I can also give an example, I suppose, and the way I read it . . . To use a concrete example, if you looked at the Brascan operation, which ultimately owns MacMillan Bloedel, you are basically saying that London Life can never enter into any competition to provide a group life insurance plan to MacMillan Bloedel. Quite frankly, I am just not sure that makes a lot of sense. If I were at MacMillan-Bloedel, I might say that I would like to have them competing and offering that group plan for my employees as well, but unfortunately I cannot because this is going to ban all of those transactions.

**[Traduction]**

responsabilité directe de protéger les intérêts des déposants ou des détenteurs d'obligations. Cette responsabilité doit être fondée dans la loi, et des mécanismes appropriés de recours doivent être prévus.

On peut se demander qui va faire partie du comité. En dernière analyse, il semble que l'on ne pourra pas se passer d'un conseil d'administration, mais n'importe qui ne pourra pas en faire partie. Certaines conditions devront être remplies. Nous proposons que les membres de ce comité soient d'abord reconnus qualifiés pour accomplir cette tâche par l'organisme de réglementation compétent. Certains se demanderont certainement pourquoi il n'y a pas de déposants. Cela me semble pas très sensé non plus.

**M. Dorin:** Dans ce cas-là, si j'étais le propriétaire d'une compagnie de fiducie réalisant des transactions intéressées en vertu des règles que vous proposez, je pourrais très bien trouver trois ou quatre personnes sans fortune personnelle pour faire partie de ce comité; pour ces personnes-là, la responsabilité personnelle ne signifierait pas grand-chose. Je pourrais leur offrir une somme intéressante, mettons \$20,000 par an, pour qu'elles fassent partie du comité, ce qui est une somme rondelette pour quelqu'un sans fortune, à condition, et cela serait, bien sûr, une entente tacite, qu'elles s'occupent de leurs affaires. Ne redoutez-vous pas ce problème?

Bien sûr vous pourriez arriver au même résultat avec des représentants des déposants, mais dès qu'il s'agit de transactions intéressées, tous les directeurs, agents ou propriétaires détenant plus de 10 p. 100 auraient une responsabilité personnelle. Toutes les difficultés que nous avons rencontrées ont été le fait de personnes appartenant à ces catégories, et dans l'ensemble, elles ont toujours réussi à s'en tirer. Il est indispensable de prévoir des recours, comme vous dites, de façon que ces personnes-là ne puissent pas s'en sortir aussi facilement si elles ont été parties à des transactions intéressées.

**M. Hunter:** Vous avez peut-être raison. J'ai cru comprendre que M. Chant recommandait le principe de la responsabilité partagée. Il faudrait peut-être prévoir un système d'incitations pour que le système marche bien.

On ne manque pas d'exemples qui prouvent que les deux systèmes présentent des inconvénients. Je pourrais vous en citer. Je suis favorable au principe de l'interdiction qui fournit une certaine garantie, mais j'aimerais cependant vous donner un exemple de ce que je comprends . . . Prenons un exemple concret, le cas de Brascan, à qui appartient MacMillan Bloedel, en dernier recours. Ce que vous dites en fait, c'est que la London Life ne pourra jamais s'attaquer à ses concurrents pour offrir un régime collectif d'assurance-vie à MacMillan Bloedel. Franchement, je ne pense pas que cela soit très sensé. Si j'étais chez MacMillan Bloedel, je serais très heureux qu'elle fasse de la concurrence aux autres et qu'elle offre un régime collectif à mes employés. Malheureusement, cela ne serait pas possible, car votre proposition interdirait ce genre de transaction.

[Text]

I think ultimately—and I guess this is one of the great difficulties of the whole problem—the example you paint is where people deliberately and perhaps even fraudulently are determined to get around it. I guess that is what worries me about all of these systems, that there are so many ways the unscrupulous person may try to circumvent the system that I am not sure you are ever going to be able to catch all of those. I think—I hope not naively—most people are not in that business and that, in good faith, they will try to ensure that they are acting in the best interests of their shareholders and their depositors. Of course, a system of legal accountability that provides the right to incentives is a big help, but I think we cannot get paralysed by worrying about the few, I hope, truly unscrupulous operators to impose a rigidity in the system, which will in essence mean we have a less efficient financial system and capital market system in Canada. That is an important goal too, and we have to make sure we come to that proper trade-off between the interest of efficiency in the system and the interest of protecting solvency and stability.

• 1625

**Mr. Dorin:** I am not in any way even suggesting—and I really have no real decision on this—that a total ban on self-dealing is a requirement. From my point of view it is more important that we have some form of redress or access to resources that may have moved out of the company to another company. So if you have a conglomerate, if you like, owning a financial institution, if they have benefited at the expense of depositors or policy holders then they should have liability. That is what I am . . .

**Mr. Hunter:** I think even on the recourse side, though, you do have to pay attention to make sure there is sufficient incentive for those who have been harmed to actually take advantage of the recourse mechanism. That has struck me as a problem in the experiences I have had in the past, where I thought there was a real opportunity for minority shareholders, for example. But the cost of legal proceedings, the cost rules perhaps even in legal proceedings, are such that nobody has a sufficient interest to take advantage of it.

**Mr. Dorin:** Especially after you have paid them off with CDIC funds.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** Coming back to your discussion on Chinese walls and your description of what you found in the United States, it really reflected as well what we heard earlier from Professor George Benston of the University of Rochester. It is something that seems to be accepted in the United States, and I think you described it as part of their culture, that it is so ingrained into the financial institutions that people take it for granted. They have known how to live with it, and it is just part of how they do the business, and even the crooks in the United States who are involved in banking seem to obey and respect the Chinese wall. It is like crooks who stop for red lights.

But the interesting point I picked up is that it has been part of their experience and part of their culture. How easy would it be to transfer that culture into Canadian financial institutions?

[Translation]

Finalement, et je crois que c'est là le hic, l'exemple auquel vous vous référez concerne des gens qui veulent délibérément et peut-être même frauduleusement contourner le système. C'est cela qui me préoccupe. Une personne sans scrupule pourra trouver des tas de moyens de contourner le système, et je doute qu'on puisse mettre la main sur tous les coupables. Je pense, et j'espère que je ne suis pas trop naïf, que la plupart des gens ne sont pas là pour cela et qu'ils s'efforceront, de bonne foi, de défendre au mieux les intérêts de leurs actionnaires et de leurs déposants. Bien sûr, il serait très utile d'avoir un système de responsabilité légale assorti d'un système d'incitations, mais je ne crois pas qu'il faille élaborer un système trop rigide à cause de quelques individus sans scrupule. En effet, un système trop rigide à ce niveau-là entraînerait une perte d'efficacité du système financier et du système du marché des capitaux au Canada. Le maintien de l'efficacité de ces systèmes est un objectif également important et nous devons trouver un compromis entre l'efficacité du système et la protection de la stabilité et de la solvabilité.

**M. Dorin:** Loin de moi l'idée de proposer que l'on interdise complètement les transactions intéressées, je n'ai d'ailleurs aucune voix au chapitre. Selon moi, il est plus important de prévoir un mécanisme de recours ou d'accès aux ressources transférées d'une compagnie à l'autre. Si nous avons affaire à un conglomerat, qui possède une institution financière, eh bien si ce conglomerat a enregistré des profits aux dépens des déposants ou des assurés, il devrait en être tenu responsable. C'est ce que je . . .

**M. Hunter:** Pour ce qui est des recours, il doit être certain que ceux qui ont été lésés seront suffisamment motivés par les incitations qui leur sont offertes pour demander réparation. Dans le passé, j'ai constaté par expérience que cela était souvent un problème, en particulier dans des circonstances où des actionnaires minoritaires, par exemple, auraient eu une occasion réelle d'intervenir. Mais les coûts des procédures juridiques, et les règles concernant ces coûts sont telles que personne n'a vraiment intérêt à s'en prévaloir.

**M. Dorin:** Surtout lorsque vous les avez payés avec des fonds de la CCDI.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Pour en revenir à ce que vous disiez sur le «cloisonnement» et sur ce que vous avez vu aux États-Unis, cela reflète bien ce que nous a dit plus tôt le professeur George Benston, de l'Université de Rochester. C'est une chose qui semble acceptée aux États-Unis. Je crois que vous avez dit que cela faisait partie de la culture américaine. C'est une chose tellement intégrée aux institutions financières que les gens la prennent pour acquise. Ils ont appris à s'en accommoder. C'est ainsi qu'ils font affaire, et il semble qu'aux États-Unis, même les escrocs respectent le cloisonnement. Il y a des escrocs qui respectent les feux rouges.

Ce qui me semble intéressant, c'est que cela fasse partie de leur expérience et de leur culture. Serait-il facile d'adapter ce fait culturel aux institutions financières du Canada? Il est



*[Texte]*

Obviously, we do not have quite that experience, that background. It is going to take some time for us to become adjusted to what exactly that means. Have you done some thinking about this?

**Mr. Hunter:** I cannot honestly say I have. I suppose if there is a problem in moving us as quickly as we can to the stage where it becomes a culture in these institutions, we may have to think of how we can grab their attention. Maybe one does that through legal requirements that they do it of a more specific nature than just saying we want them to create a Chinese wall. I really have not thought much about it.

Jeff, do you have any comments? I know your view is that it is not part of the Canadian culture and that some of the Canadian financial institutions are even unaware of what these things are.

**Mr. Blidner:** I agree entirely. This has not been a concept that Canadian institutions have been familiar with at all. I would expect that if you had asked most institutions six months ago or a year ago if they had ever heard of Chinese walls they would not have, and that would probably extend even to subsidiaries of American companies, which is really quite amazing. But I think that is the case.

• 1630

I take a great deal of comfort from the fact that Tunneyswell procedures have not been required in the United States for many years. I think it was about 1978 or so when they were first imposed. Very quickly the institutions that did not already have Chinese walls were able to put them in place and deal with them. I also take comfort from the fact that even during the transition period when they were putting these walls in place not a great many problems were found by the Comptroller of the Currency. Most people were able to deal with it rather effectively.

I would expect, and our paper does talk about, a transition period. We have talked to some of the self-regulatory organizations in this area, and they quite clearly feel, depending on how far you go with the Chinese walls in terms of interposing them in a number of different areas, there would have to be a transition period of a year or so for them really to get on-side and decide how they are going to set up their own rules. Are they going to have physical separation? Are they going to be in the same location? Is it going to be a two-way wall? A whole series of different decisions have to be made.

**Mr. Hunter:** We did, in the Goodman and Carr, differentiate it here. There is a discussion, as Jeff says, about how to bring this in and how one might use the self-regulatory agencies. It also talks about getting the different institutional self-regulatory agencies together to do this. Of course we must be mindful of the conspiracy provisions of the Combines Investigation Act, so they are not getting too close together when they have these meetings. That is just a joke.

**Mr. de Jong:** Getting back to the original part of your presentation, dealing with concentration and competition and

*[Traduction]*

évident que nous n'avons pas la même expérience et que le contexte canadien est différent. Il va nous falloir du temps pour nous habituer à ce que cela signifie exactement. Y avez-vous réfléchi?

**M. Hunter:** Honnêtement, je ne peux pas dire que j'y ai réfléchi. Si on arrive trop rapidement à cela, et si cela pose un problème pour les institutions financières canadiennes, nous devrons chercher des moyens d'attirer leur attention. On pourrait par exemple leur imposer de par la loi de faire les choses d'une certaine façon. Il ne s'agit pas de leur imposer un cloisonnement. Je n'ai pas vraiment pensé à cela.

Jeff, avez-vous des commentaires à faire? Je sais que vous pensez que cela ne fait pas partie de la culture canadienne et que certaines institutions financières canadiennes ignorent complètement de quoi il s'agit.

**M. Blidner:** Tout à fait d'accord. C'est un concept qui n'est pas très familier aux institutions canadiennes. Je suis sûr que si vous aviez demandé il y a six mois ou un an à la plupart des institutions canadiennes si elles avaient entendu parler du cloisonnement, elles vous auraient sans doute répondu que non. Je crois que cela s'applique également aux filiales de compagnies américaines, ce qui est vraiment surprenant. Mais je crois que c'est la réalité.

Je suis heureux d'apprendre que cela fait plusieurs années que les procédures de Tunneyswell n'existent plus aux États-Unis. Je crois que c'est en 1978 qu'elles ont été imposées pour la première fois. Les institutions non cloisonnées se sont dépêchées de le devenir. Je suis également content d'apprendre que, même pendant la période de transition où ces cloisons étaient en construction, le Contrôleur de la Monnaie n'a pas rencontré trop de problèmes. La plupart des gens se sont débrouillés assez efficacement.

Comme l'indique notre mémoire, je m'attends à ce que nous passions par une période de transition. Nous avons discuté avec les représentants de plusieurs organismes réalisant des transactions intéressées. Tout dépend, bien sûr, de ce que vous voulez faire avec votre cloisonnement et des secteurs où vous voulez les créer. Dans l'ensemble, ils pensent qu'il leur faudra une période de transition d'un an pour pouvoir s'adapter et adapter leurs propres règlements. Y aura-t-il une séparation physique? Vont-ils se trouver au même endroit? Les cloisons seront-elles doubles? Toute une série de décisions devront être prises.

**M. Hunter:** Cette distinction est justement présentée dans le document de Goodman et Carr. Comme l'a dit Jeff, on s'interroge actuellement sur la façon d'introduire ce concept et sur la façon dont les organismes réalisant des transactions intéressées vont l'utiliser. Ce document aborde également la question de leur regroupement éventuel. Il faut veiller à ce qu'ils ne se rapprochent pas trop quand ils se réunissent. C'est une plaisanterie.

**M. de Jong:** Pour en revenir à votre rapport, vous avez parlé de la concentration et de la concurrence et du compromis

## [Text]

the fine line between having a stable and safe system and increased competition and efficiencies, do you feel, first of all, that there is a demand out there by the consumers for new financial institutions, for one-stop financial shopping centres?

**Mr. Hunter:** I know there are people who dispute whether that is in fact the case or not. I guess it strikes me that there is a demand, yes, that the breaking down of the four pillars we are seeing is market driven and that it is not being driven for other reasons. People are doing it because they think it makes good commercial market sense, and that means there is a demand for it. It strikes me that technology, the internationalization of these markets as well... this is going to happen. I guess that is what worries me as well: that the outcomes I have seen and the pressures we have seen which have really led to this concern about diversification must reflect market realities, and we should not... I suppose I am paid to, but I have great faith in markets. I believe they do produce socially and economically acceptable outputs nine times out of ten, and we must be guided by that. We must have faith that those market pressures are right and not stand in the way of what the market is telling us is the way financial services should be used to the benefit of consumers, depositors, and everybody. So I think there is a demand, and I think what we are seeing is market driven.

**Mr. de Jong:** Conceivably as well, rather than demand market driven, it might be driven by financial institutions wanting to occupy each other's turf.

**Mr. Hunter:** They must believe, I suppose, that they can make money in attempting to do that, and so that is a market outcome as well. They have decided to attempt to enter that market segment that they were not in before because they think they can do a better job than the other guy and can make money at it; and if they can, more power to them.

**Mr. de Jong:** Let us use an example that we were using yesterday. It started with my colleague Mr. Riis asking a very simple question: what is the benefit of the green paper going to be to his constituents in Kamloops? What are the benefits going to be to my constituents in Balgonie, Saskatchewan? Are they going to get more services, more competition in the smaller towns?

• 1635

**Mr. Hunter:** I cannot guarantee that of course, but it would strike me that the answer is likely yes, and it is likely yes through the possibilities of networking.

In a paper I gave to a conference at U of T in May, we pointed out some figures about the sort of financial deposit-taking services in small towns in Canada now. In the Province of Quebec, for example, the Caisses Populaires Desjardins locations, which are an important source of consumer loans, outnumber all financial institutions combined. But this is not reflected in the fact that when you look at the banks, the banks control 67% of all consumer lending in Canada, although they are not the major source in those geographic markets. In 1,214

## [Translation]

délicat à trouver entre un système stable et sûr et une concurrence et une efficacité accrues. Tout d'abord, pensez-vous vraiment qu'il existe, chez les consommateurs, une demande de nouvelles institutions financières, une demande de supermarchés financiers, où il soit possible de faire toutes sortes de transactions en une seule fois?

**M. Hunter:** Les gens ne sont pas d'accord là-dessus. Ce qui me frappe, c'est qu'il existe une demande, oui, et que l'effondrement auquel nous assistons des quatre piliers de l'activité bancaire est imputable aux forces du marché et à rien d'autres. Les gens font ce qu'ils font parce que cela est rentable et on peut donc dire qu'il y a une demande. Avec les progrès de la technologie, avec l'internationalisation des marchés financiers, tout cela est inévitable. Cela me préoccupe d'ailleurs. Si l'on considère les résultats obtenus et si l'on tient compte des pressions qui s'exercent, il est évident que la diversification doit refléter la réalité du marché, et je ne devrais pas... mais je suppose que je suis payé pour le faire. Je dirais que je crois fermement aux marchés. Neuf fois sur dix, les forces du marché se traduisent par des résultats socialement et économiquement acceptables. Nous devons nous laisser guider par les forces du marché et leur faire confiance. Nous devons nous mettre à l'écoute de ce que nous dit le marché sur la façon dont les services devraient être offerts aux consommateurs, aux déposants et à tout le monde. Il existe une demande, et je crois qu'elle est imputable aux forces du marché.

**M. de Jong:** À moins que ce ne soit les institutions financières qui forcent la demande, en essayant de s'approprier leurs territoires respectifs.

**M. Hunter:** Si elles essaient de s'approprier le territoire de leurs concurrents, c'est sans doute qu'elles jugent que c'est rentable. C'est donc encore la loi du marché qui joue. Si elles décident de s'attaquer à un nouveau segment du marché, c'est qu'elles pensent faire mieux que leurs concurrents et réaliser des profits. Si elles y arrivent, elles n'en auront que plus de pouvoir.

**M. de Jong:** Reprenons l'exemple d'hier. Mon collègue, M. Riis, a posé une question très simple: Quel avantage le Livre vert aura-t-il pour ses électeurs à Kamloops? Quel avantage aura-t-il pour mes électeurs à Balgonie, dans la Saskatchewan? Auront-ils plus de services? Y aura-t-il plus de concurrence dans les petites villes?

**M. Hunter:** Je ne peux pas le garantir, mais c'est fort probable, et ce, grâce à l'établissement de réseaux.

A l'occasion d'une conférence que j'ai prononcée au mois de mai à l'Université de Toronto, nous nous sommes penchés sur des statistiques concernant les services de dépôt offerts dans les petites villes canadiennes. Par exemple, au Québec, les Caisses populaires Desjardins, qui sont un fournisseur important de prêts à la consommation, sont présentes dans un plus grand nombre d'endroits que toutes les autres institutions financières ensemble. C'est un fait dont on ne tient pas compte lorsque l'on parle des banques. On dit que les banques consentent 67 p.



**[Texte]**

communities in Quebec with deposit-taking institutions, 863 or 71% are serviced exclusively by caisses populaires. In the Prairies, in Manitoba and Saskatchewan, both individuals and small businesses who may need loans find co-operatives to be a very prominent force and they have 33% and 45% in Manitoba and Saskatchewan, respectively, of all institution branches. So obviously it really varies geographically.

I guess this is the point we make in our brief. You really have to look at markets; you have to look at geographic markets and you have to look at product markets and try to decide on the state of competition. I suppose that is why the TD was interested in the Greenline Investor Service in the hearing of the OSC and other securities commissions had last year. Networking and technological changes really should allow greater choice for consumers, even in small communities.

Now, I suppose the caisses populaires or the co-ops will say they are not going to be able to compete with those people. I guess I am not convinced of that either. They obviously are providing a good service now. The small deposit-taking institutions have been very successful in attracting deposits, more so than the banks have in recent years. What goes into making a successful product again is a complex thing, and I guess I think they are going to continue to exist. But I think the consumer is going to benefit from what networking and technological change can bring even to small towns.

**Mr. de Jong:** Do you think some of the rules dealing with self-dealing and conflict of interest would be inappropriate to co-operatives?

**Mr. Hunter:** Quite frankly, I have not thought about it. I used to be in the co-op movement myself. Why would they be? The co-op owns the . . .

**Mr. de Jong:** The customers would be the owners.

**Mr. Hunter:** They are the owners. So how can that work?

**Mr. de Jong:** Could it be considered self-dealing if a co-op trust, for example, provides mortgage loans to its members who are as well owners?

**Mr. Hunter:** I am just trying to think how the proposal would work on the 10% side, since in a co-op each member only has one vote.

**Mr. de Jong:** Yes.

**Mr. Hunter:** It would have to be a pretty small co-op before you ran into that sort of problem, I suppose. But really, quite

**[Traduction]**

100 de tous les prêts à la consommation au Canada, bien que dans ces marchés géographiques, les banques ne soient pas les principales sources de prêts. Sur 1,214 communautés du Québec dans lesquelles il existe une institution de dépôt, 863 d'entre elles, soit 71 p. 100, sont exclusivement desservies par des caisses populaires. Dans les Prairies, au Manitoba et dans la Saskatchewan, les particuliers et les petites entreprises qui ont besoin d'un prêt s'adressent en priorité aux coopératives de crédit. Ces dernières ont un poids considérable puisque au Manitoba et dans la Saskatchewan elles représentent respectivement 33 p. 100 et 45 p. 100 de toutes les institutions financières. La situation varie donc d'une région à l'autre.

C'est justement sur ce point que nous avons insisté dans notre rapport. Il faut tenir compte des marchés. Il faut analyser les marchés géographiques, analyser les marchés de produits et prendre des décisions en fonction de la concurrence qui y existe. Je suppose que c'est la raison pour laquelle la Banque Toronto Dominion a présenté son Service d'investissement Ligne verte lors des audiences du OSC et des autres commissions chargées d'étudier les valeurs mobilières, l'année dernière. Les changements technologiques et l'établissement de réseaux devraient permettre d'offrir un plus grand choix aux consommateurs, même dans les petites collectivités.

Ceci dit, les caisses populaires et les coopératives de crédit vont sans doute dire qu'elles ne sont pas capables de concurrencer les banques. Je n'en suis pas convaincu. Les services qu'elles offrent actuellement sont des services de qualité. Au cours de ces dernières années, les petites institutions de dépôt ont bien mieux réussi que les banques à accroître leur clientèle de déposants. Il est très compliqué d'analyser ce qui fait qu'un produit marche et je suis sûr que toutes ces petites institutions vont continuer d'exister. Mais je crois que les consommateurs vont bénéficier des changements technologiques et de l'établissement de réseaux, même dans les petites villes.

**M. de Jong:** Pensez-vous que la réglementation relative aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêt ne devrait pas s'appliquer aux coopératives de crédit?

**M. Hunter:** Bien franchement, je n'y ai pas pensé. J'ai travaillé moi-même au sein du mouvement coopératif. Pourquoi en serait-il ainsi? La coopérative est propriétaire de . . .

**M. de Jong:** Les clients deviendraient les propriétaires.

**M. Hunter:** Les clients sont les propriétaires. Que voulez-vous dire?

**M. de Jong:** Peut-on parler de transactions intéressées dans le cas d'une coopérative qui consent des prêts hypothécaires à ses membres, ces derniers en étant en même temps propriétaires?

**M. Hunter:** Je me demande comment la règle des 10 p. 100 pourrait s'appliquer, étant donné que dans une coopérative, chaque membre n'a droit qu'à une voix.

**M. de Jong:** Oui.

**M. Hunter:** Je suppose qu'il faudrait que ce soit une coopérative bien petite. Cependant, je dois avouer que je n'ai

[Text]

frankly, I really have not thought about the implications of it. Sorry, I really have not thought about it.

**Mr. de Jong:** Just on another area on the 10% ownership, do you consider it a problem that we have large financial institutions where the 10% ownership does not apply or that the green paper will allow an expansion of those institutions while not giving the same opportunity to the banks?

**Mr. Hunter:** That is a difficult question and it cuts both ways. I guess one has to look at this practically. To try to roll back what has happened really quite quickly in the last few years in the trust business strikes me as not being very practical at the moment.

• 1640

From a competition point of view, there are advantages to allowing closely held companies in the sense that a new entrant, someone who is being asked to invest a large amount of money to start a new business, may not have that same incentive if he cannot get the benefits of his success by having only a small part of the ownership. I think that is really one of the main reasons why the white paper on banking recommended that for an initial period of time we could have more closely held companies.

As well, a concern about widely held companies is that they may not be subject to the market discipline of take-overs. If they are management controlled and run, even though they may not be doing a very good job they can protect themselves from owners who would really bring about significant improvements in the performance of that company. Quite frankly, I can think of some trust companies in this country, who were very large trust companies and who were widely held and in essence management run, that really were not as aggressive and innovative and as high performers as they might have been, and you could make the argument that allowing closely held ownership would have ensured that their performance would have improved. So these things cut both ways.

Of course when you have closely held companies we have the problems we have witnessed in some instances in the last few years. It is a difficult trade-off to make. I suppose if I had to draw the line I would prefer to allow the closely held companies rather than to impose rigid ownership constraints.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Madden.

**Mr. Madden:** Mr. Hunter, one of the overall objectives of the green paper, as you indicated earlier, is to increase efficiency of financial institutions and markets and indirectly, through competition, through innovation. Earlier studies in Ottawa—the Porter Royal Commission, the Economic Council studies, the Bryce Royal Commission—all focused on competition in Canada and in the financial markets. In all of those there was some difficulty in developing analytical devices to

[Translation]

pas vraiment réfléchi aux implications. Excusez-moi, je n'y ai pas pensé.

**M. de Jong:** Pour en revenir à cette question des 10 p. 100 de participation, le fait que nous ayons d'importantes institutions financières auxquelles la règle des 10 p. 100 ne s'applique pas constitue-t-il un problème, et ne pensez-vous pas que le Livre vert leur permettra de prendre de l'expansion, sans donner aux banques les mêmes possibilités?

**M. Hunter:** C'est une question à double tranchant, et il est difficile d'y répondre. Il faut voir les choses de façon pratique. Pour le moment, essayer de nier tout ce qui s'est passé très rapidement au cours des dernières années dans le secteur des compagnies de fiducie ne me semble pas très réaliste.

Pour ce qui est de la concurrence, il y a certains avantages à autoriser les sociétés à capital fermé, en ce sens que si quelqu'un veut investir une grosse somme d'argent pour lancer une nouvelle entreprise, il sera sans doute beaucoup plus motivé à le faire s'il peut détenir une part importante des actions. Je crois que c'est là une des raisons pour lesquelles le Livre blanc sur les banques a recommandé qu'au début, du moins, on augmente le nombre des sociétés à capital fermé.

En ce qui concerne les sociétés à capital ouvert, on a avancé qu'elles risquent d'être moins soumises que les autres à une loi importante du marché, à savoir la loi des rachats. Si c'est la direction qui en assure le contrôle et la gestion, même si ces compagnies ne sont pas très productives, elles peuvent quand même se protéger et éviter de se faire racheter, alors que cela pourrait avoir pour effet d'améliorer leur rendement. Bien franchement, il existe au Canada des compagnies de fiducie très importantes, dont les actionnaires sont très nombreux et dont la gestion est assurée par la direction, et celles-ci ne sont pas montrées aussi dynamiques, innovatrices et performantes qu'elles auraient pu l'être. Il y a de bonnes raisons de croire qu'il en aurait été autrement et que leur rendement aurait été amélioré si on avait autorisé les sociétés à capital fermé. C'est donc une arme à double tranchante.

Comme on a pu le constater au cours des dernières années, les sociétés à capital fermé peuvent rencontrer certains problèmes. Il est difficile de trouver un compromis. À tout prendre, je pense qu'il vaut mieux avoir des sociétés à capital fermé plutôt que d'imposer des contraintes trop rigides en de participation.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président:** Monsieur Madden.

**M. Madden:** Monsieur Hunter, comme vous nous l'avez dit hier, l'un des objectifs essentiels du Livre vert consiste à accroître l'efficacité des institutions financières et indirectement des marchés grâce à la concurrence et à l'innovation. Des études réalisées antérieurement à Ottawa, comme celles de la Commission Porter, du Conseil économique du Canada ou de la Commission Bryce, ont étudié le phénomène de la concurrence au Canada et en particulier sur les marchés financiers. Pour chacune de ces études, il a été difficile d'élaborer des



## [Texte]

determine what was competition and how you went about improving it and getting it and defining it.

My questions are three. First, what criteria do you use today in determining whether or not there is competition? Perhaps you could comment on financial industries and get to the market level if you prefer. Second—and this is a little more difficult perhaps—could you comment on the degree of competition today in Canada, say in commercial lending, by way of example, or any other market? Last, and perhaps even more difficult, would you comment on the overall efficiency of the financial service industry and markets today?

I acknowledge that those are big, broad questions and difficult ones, but the matter of competition for this committee is important and if there can be some objectivity in deciding whether there is competition or a lack of it I think the committee would certainly appreciate hearing from you.

**Mr. Hunter:** Well, they are difficult questions. The first one is just as difficult as the others, I think, because competition and the state of competition and how you assess it is a complex undertaking in and of itself and it varies, obviously, from product to product and market to market.

We talked a bit earlier about the obvious importance of geographic markets. I suppose what we think has been missing from the debate we have seen—and I suppose it has generally been a debate about the degree of concentration and the four pillars—is the tendency to equate the different pillars with different sorts of markets. We say yes, the banks—and there are five of them that have so much—ignoring the fact that they are in the mortgage business as are a lot of other people. So if you looked at the mortgage business then the degree of concentration would be much less, and you could go through a series of product services that are being provided and look at it that way to try to assess the state of competition.

• 1645

We obviously would look at concentration as one factor. How many actors are there in that particular business providing that service? A very important factor for us, as I think I said initially, is barriers to entry. That of course has been a major—in an abstract sense, certainly—factor, which one could say has resulted in less competition. We have clearly, on the foreign side, imposed restrictions against entry by foreigners. By separating functions between trust companies and insurance companies getting into the commercial lending business, we have imposed a regulatory barrier, which has arguably lessened the degree of competition in the commercial lending business.

If I can use that to switch to your second question, on the degree of competition, quite frankly it strikes me that there is a fair amount of competition in this business. To use your example of the commercial lending business, it strikes me there is a lot of competition in the commercial lending business today. I think the entry of some foreign banks has been very important in that area.

## [Traduction]

méthodes analytiques permettant de déterminer ce qu'est la concurrence, comment l'améliorer et la susciter.

Je voudrais vous poser trois questions. D'abord, quel critère utilisez-vous aujourd'hui pour déterminer s'il y a ou non concurrence? Vous pourriez peut-être nous parler des industries financières ou, si vous préférez, du marché. Deuxièmement, cette question est peut-être un peu plus difficile, pourriez-vous nous dire quel est le niveau de concurrence qui existe aujourd'hui au Canada, pour ce qui est des prêts commerciaux, par exemple, ou pour tout autre marché? Finalement, et cette question est peut-être encore plus difficile, que pensez-vous de l'efficacité globale de l'industrie et des marchés des services financiers aujourd'hui?

Ce sont là des questions difficiles et vastes, mais la question de la concurrence est très importante pour notre comité et s'il existait un moyen objectif de déterminer ce qu'est la concurrence ou l'absence de concurrence, nous aimerions beaucoup que vous nous le disiez.

**M. Hunter:** Certes, ce sont là des questions difficiles. La première est aussi difficile que les autres, dans la mesure où la concurrence et la façon de déterminer le degré de concurrence sont des notions complexes. En outre, tout dépend, bien sûr, des produits et des marchés dont il est question.

Nous avons parlé plus tôt de l'importance manifeste des marchés géographiques. Si nous avons discuté des degrés de concentration et des quatre piliers essentiels, nous avons peut-être eu tendance dans notre discussion à faire correspondre ces différences à différents types de marchés. Nous avons parlé des banques, nous avons dit que cinq d'entre elles détiennent tel pourcentage, sans tenir compte du fait que les banques ne sont pas les seules sur le marché hypothécaire par exemple. Pour ce qui est du marché hypothécaire, la concentration est moins grande. On pourrait ainsi faire le tour de tous les services offerts et, à partir de là, tenter d'évaluer le degré de concurrence existant.

La concentration est de fait un facteur à prendre en considération. Combien existe-t-il d'entreprises susceptibles de fournir un service donné dans un secteur donné? Comme je dois l'avoir dit au début, nous accordons beaucoup d'importance aux obstacles qui gênent l'accessibilité à un marché. De façon abstraite, on peut dire que ces obstacles ont provoqué une diminution de la concurrence. Nous avons imposé des restrictions manifestes aux institutions financières étrangères. En établissant une différence de fonctions entre les compagnies de fiducie et les compagnies d'assurance pour ce qui est des prêts commerciaux, nous avons imposé de fait un obstacle par voie de réglementation, ce qui a considérablement amoindri la concurrence dans le secteur des prêts commerciaux.

Cela m'amène à votre deuxième question sur le degré de concurrence. Franchement, je trouve que la concurrence est assez vive dans ce domaine. Pour reprendre votre exemple des prêts commerciaux, je crois qu'il y a une concurrence très vive. L'arrivée de certaines banques étrangères a eu un impact considérable.

[Text]

Certainly at the moment the mortgage market is very, very competitive. Inherently that business can be very competitive. The question, I suppose, is do we need to go further? Do we need to allow for further diversification, more participants, which would provide consumers with more choice and better quality? In my view, if there are people who want to get into that business and who are striving to get into that business, then the answer to the question is yes.

I guess that moves on to your third question, which is what is the state of overall efficiency. That is a very difficult question to answer. But if there are people who want to break down those barriers and want to diversify and want to get into those businesses, then that tells me they see opportunities there, and if we can preserve those system stability and solvency concerns, we should not be preventing them from exploiting those opportunities, and that means there is an opportunity for greater efficiency, presumably.

**Mr. Minaker:** Madam Chairman, through you to Mr. Hunter, I am not playing the devil's advocate when I raise this question, but I can see something happening in the future that could create problems for this Chinese wall concept. Right now I am an owner of a bank card that I use 24 hours a day, and I use it quite often because of the situation I am in. It is convenient. With that card I can pay my VISA, I can pay other things, by punching the information into the computer. Now I can foresee in future where we could have a Schedule C bank, and I might have insurance with one of the companies affiliated with this and also have my mortgage payment with a trust company, and I might want to make my VISA payments... All this electronic information has to be made available to the Schedule C bank if they want to provide that service.

I think that service is coming down the road, because I think people want it. How do we overcome the information transfer taking place on the computer between these different associated companies without breaking down the Chinese wall?

**Mr. Hunter:** I am not sure why it is necessary that the Schedule C bank... I guess you are saying they are going to find out because they own the terminal and you are inputting the information into their terminal and therefore they are going to have access to that information. I am not sure that necessarily is true. You could devise a Chinese wall even there which would segregate that information that got into the computer, presumably.

**Mr. Minaker:** My point is that somewhere along the line there is access to that information for the customer, but also in the system will be access information, when they give you the print-out at the end of month, of what your balance will be after they have automatically done your insurance payment, your mortgage payment, when they have taken your VISA transfer and taken your checking account as well. So you could have three or four of these affiliated companies tied into that one computer.

[Translation]

Pour le moment, il est clair que le marché hypothécaire est extrêmement compétitif. C'est un marché qui, de par sa nature même, peut être extrêmement compétitif. Nous pouvons sans doute nous demander s'il est nécessaire d'aller plus loin? Est-il nécessaire de permettre une plus grande diversification et, une plus grande participation encore de façon à fournir aux consommateurs un choix plus grand et une qualité meilleure? Selon moi, s'il y a des gens qui veulent tenter l'expérience et se lancer, la réponse est oui.

Votre troisième question portait sur l'efficacité globale de l'industrie des services financiers au Canada. C'est une question très difficile. Il y a des gens qui veulent supprimer les obstacles, se diversifier et se lancer sur le marché. J'en déduis qu'ils supposent que c'est rentable pour eux. Si nous pouvions assurer la stabilité du système et résoudre le problème de l'insolvabilité, je ne vois pas pourquoi nous les empêcherions d'exploiter ces possibilités, qui sont à mon avis susceptibles d'entraîner une plus grande efficacité.

**M. Minaker:** Madame la présidente, j'aimerais poser une question à M. Hunter. Je n'ai pas l'intention de me faire l'avocat du diable, mais ce concept du cloisonnement me semble risquer de poser des problèmes à l'avenir. Je détiens actuellement une carte bancaire que je puis utiliser 24 heures par jour, ce que je fais souvent, étant donné ma situation. C'est pratique. Avec cette carte, je peux acquitter mes factures VISA et effectuer d'autres paiements. Il me suffit d'inscrire les renseignements pertinents dans l'ordinateur. Supposons le cas d'une banque de l'Annexe C. Supposons que j'ai contracté une police d'assurance avec une compagnie donnée, un prêt hypothécaire avec une compagnie de fiducie et que je veuille effectuer mes paiements VISA... pour qu'une banque de l'Annexe C puisse me fournir ce service, il faudra bien qu'elle dispose de tous les renseignements pertinents.

Je crois que ce sera bientôt possible, parce que les consommateurs demandent ce service. Comment sera-t-il possible de procéder à tous ces transferts électroniques de renseignements entre les différentes compagnies associées sans détruire le cloisonnement?

**M. Hunter:** Je ne vois pas pourquoi une banque de l'Annexe C... vous voulez sans doute dire qu'une telle banque pourra avoir accès à l'information puisque vous utilisez son terminal d'ordinateur. Ce n'est pas nécessairement vrai. Vous pouvez imposer un cloisonnement au niveau de l'ordinateur, afin de sélectionner les renseignements figurant dans l'ordinateur.

**M. Minaker:** Je veux simplement dire que si le client a accès à cette information, tous les utilisateurs du système y ont également accès. En effet, le client recevra à la fin de chaque mois un relevé lui indiquant son solde après qu'auront été effectués automatiquement les paiements d'assurance, les paiements hypothécaires, les paiements VISA et le paiement de ses chèques. Vous pouvez avoir 3 ou 4 compagnies reliées au même ordinateur.



[Texte]

• 1650

**Mr. Hunter:** Yes.

**Mr. Dorin:** Maybe I could give you an example that actually happened in my case. I have my mortgage—and this is exactly along the lines of what George is saying—with a trust company, and a few months ago I got a letter from them saying: you have been a good guy; you make your payments; just check this form here and we will... I do not even remember if they sent it out saying they had already set up a line of credit or if I had to check a form. I cannot remember the actual semantics. But in any event, assuming I just had to check the form and return the self-addressed, pre-stamped card, I was granted a line of credit with this trust company; I was sent out a cheque book and I was sent a credit card, which they endorsed. So by virtue of the fact that I held a mortgage I became eligible. Without doing anything, without ever filling out any forms or anything, I now have a chequing account, a line of credit and a credit card and all that other good stuff.

**Mr. Hunter:** Is that bad?

**Mr. Dorin:** No, I am not saying it is bad at all.

**Mr. Hunter:** I am not sure if that is bad. As a consumer, that is good.

**Mr. Dorin:** Sure. I am saying that is great; I love it. But I guess it is the Chinese wall concept we are getting at, whether or not the Chinese wall concept is workable.

**Mr. Minaker:** Or whether or not we want it.

**Mr. Hunter:** Yes, or whether or not you want it in certain situations.

**Mr. Dorin:** Nothing is bad. We are just trying to...

**Mr. Minaker:** I think one of the problems is that the retail part of the banking system is demanding that type of feature, but it creates other problems in the actual basic operations of those companies where you want the Chinese wall set up. So I am saying it is maybe an impossibility if the consumer wants that type of feature that I want to have, that it cannot be backed up in the actual operations of those individual companies up the road.

**Mr. Hunter:** But again, that comes back to the point one of the members was making this afternoon: Why do we want Chinese walls in the first place? We want them clearly in fiduciary situations to prevent the abuse of that information. In this case, where you are talking about depositing on one stage and lending through mortgage or personal loans or whatever, maybe you do not need the wall. So who is saying we have to have it? Maybe you do it again based on the size of the transaction that is involved. There are ways you can devise a system, but I think it is correct. You have to identify what it is you are worried about.

Now, the green paper says that the reason they are proposing Chinese walls—and they particularly address the fiduciary trust situation—is that in most cases it does not go to the question of solvency and that is why they make a distinction

[Traduction]

**M. Hunter:** Oui.

**M. Dorin:** Je voudrais vous raconter une anecdote personnelle. C'est justement ce que disait George. Il y a quelques mois, j'ai reçu une lettre de la compagnie de fiducie qui m'a consenti un prêt hypothécaire me disant: Vous êtes un bon client, vous effectuez vos paiements. Complétez ce formulaire et nous... je ne me rappelle plus s'ils m'ont demandé de remplir un formulaire ou s'ils m'ont simplement annoncé qu'ils m'avaient ouvert une ligne de crédit. Je ne me rappelle plus des termes exacts de leur lettre. Quoi qu'il en soit, il m'aurait suffi de renvoyer ce formulaire pré-adressé et pré-affranchi dûment signé pour bénéficier d'une ligne de crédit. On m'a également fait parvenir un carnet de chèques et une carte de crédit. Du seul fait que j'étais détenteur d'un prêt hypothécaire, je devenais admissible aux autres services offerts. Sans rien faire, sans remplir le moindre formulaire, je dispose maintenant d'un compte-chèques, d'une ligne de crédit, d'une carte de crédit et de tout le reste.

**M. Hunter:** Ce n'est pas bien?

**M. Dorin:** Non, je ne dis pas que ne n'est pas bien.

**M. Hunter:** Je ne sais pas si c'est bien ou non. En tout cas, du point de vue du consommateur, c'est bien.

**M. Dorin:** Bien sûr. Je dis que c'est formidable. Je trouve ça très bien. Mais je dis que cela nous ramène au cloisonnement, que cela marche ou pas.

**M. Minaker:** Ou qu'on le veuille ou non.

**M. Hunter:** Oui, qu'on le veuille ou non dans certaines situations.

**M. Dorin:** Il n'y a rien de mal. Nous essayons simplement de...

**M. Minaker:** L'un des problèmes, c'est que les banques commerciales exigent de pouvoir offrir ce genre de service, ce qui crée des difficultés au niveau des opérations élémentaires des compagnies auxquelles vous voulez imposer votre cloisonnement. Si le consommateur exige tous ces services, je dis que c'est peut-être impossible et que cela posera des difficultés dans les opérations quotidiennes des compagnies individuelles qui offrent ces services.

**M. Hunter:** Cela nous ramène à ce que disait un député cet après-midi. Pourquoi ce cloisonnement? Il est évident que nous voulons éviter la divulgation de renseignements de nature fiduciaire. En ce qui concerne les institutions qui reçoivent des dépôts d'un côté et consentent des prêts hypothécaires ou personnels de l'autre, on n'a peut-être pas besoin de cloisonnement. Pourquoi en aurait-on besoin? Tout doit dépendre de l'importance des transactions réalisées. Il y a différentes façons de mettre en oeuvre un système. Je crois que vous avez raison. Nous devons identifier nos préoccupations.

Lorsque le Livre vert propose le cloisonnement, ce sont surtout les compagnies de fiducie qui sont visées. La raison en est que bien souvent, il existe des problèmes de solvabilité. C'est la raison pour laquelle le Livre vert établit une distinc-

*[Text]*

between that and self-dealing. Their argument is that if it is not really jeopardizing the solvency of the company you need a less rigid control and regulation of it; I tend to agree with that.

So you have to identify who it is you are protecting and in what situations it is going to raise the threshold necessary to have that protection. At the consumer level, we certainly do not want to do things that will allow greater convenience and quality of services to consumers if there is no real potential harm that can be done by those transactions.

**Mr. Dorin:** To carry it one step further, if I buy my RRSP at that same financial institution, and they offer them, I guess that is self-dealing as well. I am financing my own mortgage, in effect. On one side I am depositing money for my RRSP, and on the other side I am borrowing it for the purpose of a mortgage.

**Mr. Hunter:** But if I were in your shoes doing that, given the spread between the interest on your deposit and your mortgage, I would just pay off your mortgage.

**The Acting Chairman (Mrs. Martin):** Mr. Riis.

**Mr. Riis:** Thank you, Madam Chairperson. I have a couple of questions. You mentioned earlier the concern you have with barriers to entry. I wonder if you would have a view on the \$5 million . . . I guess it is the bottom of the floor now where you can enter into some of these activities, particularly in light of the regional variations we were talking about earlier as well, the company planning to start up in Newfoundland as opposed to Ontario.

**Mr. Hunter:** Again, I do not really have a specific comment on that and I have not really looked at it to see whether that level is too high or too low. I could undertake to try to provide you with some comments. Quite frankly, I could see you would have some argument to say there should be regional variation, but I have not really studied it.

• 1655

**Mr. Riis:** Could you help us in that respect, as you say, by maybe looking into the matter?

**Mr. Hunter:** Okay.

**Mr. Riis:** Because I think it is at least potentially serious if we are going to have one rule for the whole country, which might overlook some serious regional differences.

Just to pick up on a point you were referring to earlier in response to one of our staff regarding concentration, could you describe for us very generally the extent now of concentration in the financial industry? I am particularly concerned about the insurance and trust areas; the banks are probably fairly well known.

**Mr. Hunter:** In the trust area?

**Mr. Riis:** Yes.

**Mr. Hunter:** I think there are some figures in here on the trust area, actually.

*[Translation]*

tion. Si la solvabilité d'une compagnie n'est pas réellement mise en danger, il est inutile de lui imposer des règlements et des contrôles trop rigides. J'aurais tendance à être d'accord.

Il s'agit de savoir qui l'on veut protéger et dans quelles situations il faudra relever le minimum nécessaire, afin que cette protection soit assurée. Quant aux consommateurs, nous n'avons aucune raison de leur refuser une plus grande commodité et une plus grande qualité de services, s'il n'y a aucun danger à le faire.

**M. Dorin:** J'aimerais aller un peu plus loin. Si mon REEL se trouve dans cette même institution financière, on peut parler d'une transaction intéressée puisque, en fait, je m'en sers pour financer ma propre hypothèque. D'un côté je dépose de l'argent dans mon REEL, et de l'autre j'en emprunte pour financer mon hypothèque.

**M. Hunter:** Étant donné l'écart qui existe entre le taux d'intérêt que vous recevez pour votre dépôt et le taux de votre hypothèque, eh bien, si j'étais vous, je rembourserais au plus vite mon hypothèque.

**Le président suppléant (Mme Martin):** Monsieur Riis.

**M. Riis:** Merci, madame la présidente. J'ai une ou deux questions à poser. Nous venons de parler des obstacles à l'accessibilité. Pourriez-vous nous dire ce que vous pensez des 5 millions de dollars . . . je crois savoir que c'est actuellement le niveau minimum pour offrir ces services. Compte tenu des disparités régionales dont nous avons parlé plus tôt, ne pensez-vous pas que cela fera une différence pour la compagnie qui souhaite s'installer à Terre-Neuve plutôt qu'en Ontario?

**M. Hunter:** Je n'ai pas vraiment de commentaires à faire là-dessus. Je ne peux pas vous dire si ce niveau est trop haut ou trop bas. Je peux essayer de vous fournir certaines observations. Bien franchement, vous pourriez rencontrer de l'opposition si vous disiez qu'il devrait y avoir des variations régionales, mais je n'ai pas vraiment étudié la question.

**M. Riis:** Pourriez-vous nous aider à cet égard et fouiller la question pour nous?

**M. Hunter:** Très bien.

**M. Riis:** Parce que je pense que c'est possiblement grave d'établir une règle pour l'ensemble du pays, une règle qui ne tiendrait pas compte de certaines différences régionales sérieuses.

Je veux retenir une chose que vous avez mentionnée plus tôt en réponse à l'un de nos membres au sujet de la concentration. Pourriez-vous nous décrire de façon très générale l'étendue actuelle de la concentration dans l'industrie financière? Je m'intéresse particulièrement aux domaines de l'assurance et de la fiducie; dans le cas des banques, la situation est probablement assez bien connue.

**M. Hunter Dans le domaine de la fiducie?**

**M. Riis:** Oui.

**M. Hunter:** Je pense que nous avons des chiffres ici à l'égard des sociétés de fiducie.



[Texte]

**Mr. Madden:** They are on page 24 in the green paper.

**Mr. Hunter:** These are our own computations. These are four-firm concentration ratios by type of institution. I will make this available to you. There is no reason why you cannot have it. Again, I am doing it by type of institution after having said that is misleading. If you look at trust companies and mortgage loan companies, our figures show that in 1968 the four-firm concentration ratio was 40%, which means the top four firms had 40% of that business. In 1979 it was 51%, and in 1982 it was 49%. So it went up after 1968 but it declined slightly between 1979 and 1982. I have them for banks, life insurers and others as well. Life insurance, by the way, is very stable; it was 45% in 1968, 41% in 1979, 41% in 1983, 41% in 1982, 41% in 1983.

**Mr. de Jong:** Is that the top four?

**Mr. Hunter:** It is the top four. The figure for chartered banks has gone down since 1966. We start at 1966 there, the top four, at 82% in 1966, 81% in 1968, 77% in 1979, 78% in 1981, 74% in 1982, and 74% in 1983. The ratio for investment dealers has gone up; that has of course been due to the mergers that have taken place in the investment stock community in the last while. But on the trust side it is about four firms, 49%; that is relatively concentrated.

**Mr. Riis:** Does that concern you at all? I am thinking about the department you represent here today.

**Mr. Hunter:** As I said earlier, I think concentration is always something that is a trigger for our concern. How concerned we are about concentration really does depend on the nature of the business and the opportunities for entry, because even potential entry, if barriers to entry are low, is a disciplining factor on the market. So we always look at barriers to entry and ease of entry, what economists now call in their lingo, the contestability of markets, in determining how concerned we should be.

Of course in this business part of our frustration is that there has been a tendency to look at institutions and equate that with the state of competition, when really you have to get underneath that and look at the product being provided, because the trust companies obviously are in deposit taking, they are in mortgage lending, they are in some commercial lending, and there you have to look at everybody who is providing that product to get a meaningful concentration ratio for the service. So those things can be misleading.

**Mr. Riis:** Is it fair to assume the department has data in that particular area?

**Mr. Hunter:** On the product side?

**Mr. Riis:** Yes.

**Mr. Hunter:** I do not think it is. In fact, in my paper we sort of lament the fact it is not available. I think in the green paper

[Traduction]

**M. Madden:** Ils se trouvent à la page 26 du Livre vert.

**M. Hunter:** Ce sont là nos propres calculs. Nous donnons les indices de la concentration des quatre principales entreprises par genre d'institution. Je vais vous le remettre. Il n'y a pas de raison pour que vous ne l'ayez pas. Je fais ce calcul par genre d'institution après avoir dit que cela porte à confusion. Dans le cas des sociétés de fiducie et de prêts hypothécaires, nos chiffres indiquent qu'en 1968, la concentration de quatre entreprises était de 40 p. 100, en ce qui signifie que les quatre principales entreprises faisaient 40 p. 100 des affaires dans ce domaine. En 1979, la concentration était de 51 p. 100 et en 1982, de 49 p. 100. La concentration a donc monté après 1968, mais a légèrement baissé de 1979 à 1982. J'ai des chiffres relatifs aux banques, aux compagnies d'assurance et aux autres aussi. Dans le cas de l'assurance-vie, en passant, l'indice est très stable; il était de 45 p. 100 en 1968, 41 p. 100 en 1969, 41 p. 100 en 1983, 41 p. 100 en 1982, 41 p. 100 en 1983.

**M. de Jong:** S'agit-il des quatre principales entreprises?

**M. Hunter:** Il s'agit des quatre plus grandes. Dans le cas des banques à chartes, l'indice baisse depuis 1966. Les quatre principales banques faisaient 82 p. 100 des affaires en 1966, 81 p. 100 en 1968, 77 p. 100 en 1979, 78 p. 100 en 1981, 74 p. 100 en 1982 et 74 p. 100 en 1983. Dans le cas des courtiers en valeurs mobilières, l'indice a grimpé à cause, naturellement, des fusions qui se sont produites depuis quelque temps dans le secteur. Mais du côté des sociétés de fiducie, environ quatre entreprises représentent 49 p. 100 des affaires; c'est une concentration relativement élevée.

**M. Riis:** Cela ne vous inquiète-t-il pas? Je veux dire, le ministère que vous représentez ici aujourd'hui.

**M. Hunter:** Comme je l'ai dit plus tôt, la concentration est une chose qui suscite toujours de l'inquiétude chez nous. Le degré de notre inquiétude à cet égard dépend en réalité de la nature du secteur et des occasions d'accès, car même si les obstacles à l'accès sont faibles, ils ont un effet disciplinaire sur le marché. Nous examinons toujours les obstacles et la facilité d'accès, ce que les économistes appellent aujourd'hui la contestabilité des marchés, pour déterminer le degré de notre préoccupation.

Bien entendu, dans ce domaine, une partie de notre frustration vient de la tendance qui existe à regarder des institutions et examiner l'état de la concurrence, alors qu'on devrait fouiller davantage et examiner le produit offert, car les sociétés de fiducie acceptent des dépôts, prêtent sur hypothèque, font des prêts commerciaux, et il faut surveiller tous ceux qui offrent ce produit pour établir un indice significatif de la concentration du service. Ces choses peuvent donc induire en erreur.

**M. Riis:** Est-il juste de croire que le ministère a des données dans ce domaine particulier?

**M. Hunter:** Du côté du produit?

**M. Riis:** Oui.

**M. Hunter:** Je ne crois pas. En fait, nous déplorons en quelque sorte dans notre document l'absence de ces données.

[Text]

there has been some work at attempting to break down those categories.

• 1700

**Dr. R.S. Khemani (Chief, Special Studies and Contract Research, Department of Consumer and Corporate Affairs):** I can amplify that.

**Mr. Hunter:** Okay, do you want to speak to it?

**Dr. Khemani:** What we can do and what we have done is to identify the type of financial institution, their relative shares, in broad classes of financial services such as business financing, consumer loans, residential mortgages, etc. Important in this degree in analysing this data is to try to identify the relative size of different institutions in supplying those particular products. It may well be that in particular areas a leading four may constitute two chartered banks and say two trust companies. We do not have that kind of data. All we have is data based on institutions, and that is also in the green paper.

**Mr. Riis:** Thank you.

**The Acting Chairman (Mrs. Martin):** Thank you very much, gentlemen. Mr. Hunter, Mr. Blidner and Dr. Khemani, we appreciate your taking the time to be with us this afternoon. I certainly think the input and the dialogue will be a great help to us, and I thank you very much.

We stand adjourned until 7 p.m.

[Translation]

Dans le Livre vert cependant, on a cherché à départager ces catégories.

**M. R.S. Khemani (chef, études spéciales et recherches effectuées sous contrat):** Je pourrais donner des explications là-dessus.

**M. Hunter:** Très bien. Voulez-vous prendre la parole?

**M. Khemani:** Ce que nous pouvons faire et ce que nous avons fait est d'identifier le genre d'institutions financières, leurs parts relatives du marché, en grande catégorie de services financiers telles que le financement d'entreprises, les prêts à la consommation, les hypothèques résidentielles, etc. L'important dans cette analyse des données est d'identifier la taille relative des différentes institutions qui fournissent ces produits particuliers. Il se peut fort bien que dans certains secteurs particuliers le groupe des quatre principales entreprises soit constitué de deux banques à charte et, mettons, de deux sociétés de fiducie. Nous ne possédons pas ce genre de données. Tout ce que nous avons, ce sont des données fondées sur les institutions et elles se trouvent aussi dans le Livre vert.

**M. Riis:** Merci.

**La présidente suppléante (Mme Martin):** Merci beaucoup, messieurs. Monsieur Hunter, monsieur Blidner et monsieur Khemani, nous vous remercions d'être venus nous rencontrer cet après-midi. Votre apport et les échanges que nous avons eus avec vous nous seront d'un grand secours, je vous en remercie beaucoup.

La séance est suspendue jusqu'à 19 heures ce soir.



## APPENDIX 'FNCE-22'

OPENING REMARKS BY H.H. BINHAMMER TO THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE  
ON FINANCE TRADE AND ECONOMIC AFFAIRSJULY 10, 1985

Mr. Chairman, Ladies and Gentlemen. I am pleased to be given the opportunity to appear before your committee to discuss the proposals presented in the Green Paper for the regulation of Canadian financial institutions.

Let me start by making the point, which should be self evident, that deposit-taking institutions, which until recently could be readily identified as either commercial banks or saving banks, are inherently fragile institutions. This is why we established the central bank and a government deposit insurer. The fragility of deposit-taking institutions stems from the important asset transformation services they provide to the public. This involves them in offering to the public highly liquid, fixed value claims, most of which serve as a medium exchange, and holding the public's relatively illiquid claims. This is an important function, not only because it is the centerpiece of our payments system, but also because it satisfies the public's desire for liquidity. However, to provide this transformation service, the public has to have a high degree of confidence in the institutions' ability to encash deposits on demand or short notice. Any erosion in such confidence can result in runs which may have a 'contagion effect'. This causes real economic problems when lending has to be rationed, the money supply diminished, and ultimately productive investments terminated.

I have made this observation of the fragility of deposit-taking institutions to focus your attention on the system of deposit-taking rather than on the individual institutions, or subset of institutions, that make up the whole. We made a mistake in 1980 when we revised the Bank Act by not revising, at the same time, legislation applying to non-bank depository institutions. The Green Paper proposes that in the future, legislation applying to both bank and non-bank financial institutions be reviewed at the same time. I believe that this should be done now.

It would also be a mistake if your Committee did not consider necessary reforms to our deposit insurance system along with changes to the financial regulatory system. Indeed, it can be argued that the recent difficulties experienced with failing institutions were rooted in the risk-taking incentives provided to dominating shareholders by the manner in which the government deposit insurance has been operated. If we allow the proposed financial holding companies and schedule C banks to be controlled by a few

shareholders, immediate reforms to the deposit insurance system become even more important.

Deposit Insurance: Government deposit insurance is an important mechanism for protecting depositors and for preventing runs on deposit-taking institutions without reducing their ability to transform assets. However, if it is not structured properly, it can add to the fragility of the financial system. Professor Paul Kane of Ohio State University has titled a recent manuscript dealing with deposit insurance in the United States, The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance. While this sounds too alarming, it does reflect a serious situation on both sides of the border.

The difficulty with our present system of government deposit insurance arises from the public's perception that deposit-taking institutions will not be allowed to fail and from premium assessment that is not related to the risks covered by the insurer. Without internalizing the costs of the risks they assume, either in the form of risk premiums included in the interest rates paid on deposits, or in the insurance premium levied on them, institutions have an incentive for excessive risk-taking. As a consequence both financial and real capital may be over allocated to risky investments and risk bearing may be inefficient because institutions exercise inefficient diversification in their asset portfolios. Moreover with premium assessment not related to risk, less risky institutions subsidize more risky ones. These shortcomings of our present system together with some proposals for reform are considered in the paper "Reforming Canadian Government Deposit Insurance" which I have prepared for the Committee. The reform proposals reviewed included explicit and implicit risk-based premiums, limited insurance coverage, appropriate closure rules, the lender of last resort facility, financial disclosure, subordinated debt, and private insurance.

These reforms attempt to correct the difficulties arising from deposit insurance by imposing more market or regulatory discipline to force institutions to internalize their risk-taking. Complete internalization cannot be achieved because only the institutions know the true nature of the riskiness of their portfolios and activities. Hence, regardless of the specific reforms made to the deposit insurance system, the need for regulation remains to deal with moral hazard and adverse selection problems. However, the regulatory revisions undertaken must be conditioned by the reforms made to the deposit insurance system and vice versa.

Financial Structure and Competition. The major legislative proposal affecting the structure of the financial system is the provision for the establishment of federally incorporated financial holding companies (FHC) and schedule C banks. Although the holding company concept has the appearance of a move toward "regulation by function", the traditional "four pillars" structure remains except for "networking" in the delivery of financial services. Insofar as it is institutions and not functions that become insolvent, it is appropriate that the focus of the regulatory framework remains on institutions.



The structural proposals can be viewed as a means for dealing with the political sensitive issue of closely-held financial institutions, for allowing institutions through "networking" to offer their customers a broader range of services and "one-stop shopping", and for increasing efficiency and competition, especially in commercial lending.

It seems to me that by allowing the FHC and its bank subsidiary to be closely held severely restricts the proposed structure from introducing efficiencies and other benefits. The required insulation of the FHC from its affiliates, and in turn these from each other, makes one question if significant benefits can be derived from conglomeration. On the other hand, there are those who would argue that gains from any kind of conglomeration are not at all self-evident. They cite the experience of industrial companies who appear to be moving away from the notion that large scale and highly diversified business is necessarily more efficient. Moreover, the academic evidence that is available suggests that largeness is not required to exploit economies of scale and scope in the financial sector. If these observations have validity, one has to question whether the proposed structural changes will increase efficiency. They may indeed add inefficiencies because of the additional regulatory interference that they entail.

Although "networking" seems to be the appropriate way to go for retailing financial services, I am sceptical of the advantages to be gained by the consumer. In order to make the benefits attractive to the consumer, they must derive from any alleged efficiency advantages to be gained from within the conglomerate. These are likely to be small under the proposed structure because different parts of the financial holding company group are to be managed by and large as separate companies.

Controlling self-dealing and conflicts of interest abuses. The Green Paper considers four options to control self-dealing: ownership restrictions, institutional self-regulation, a selective ban on non-arms-length transactions and a general ban on such dealings with few exceptions. It opts for the latter with which I can agree, but I would also impose ownership restrictions. It is also proposed that there be severe penalties imposed on those caught, which should serve as a deterrence to others.

Three measures are proposed to deal with conflicts-of-interest to protect consumers: information control within an institution, more disclosure to consumers and regulators and better access to remedial action in the courts. All three measures are praiseworthy. Internal information flows which lead to conflicts of interest are to be controlled with the creation and maintenance of "Chinese Walls". These are especially needed between fiduciary and all other financial operations. The difficulty with this technique, particularly when institutions experience trouble, is that apparent secure walls become garden fences. The proposal to create a Financial Conflicts of Interest Office to provide assistance to individuals for redress of losses from abuses of conflicts-of-interest is a very good one. Since it

will be difficult to specify the appropriate functions of this office, one should probably allow it to evolve over time.

Supervision and Regulatory Approach. Recent experience with failing institutions highlights the need to give supervisors more authority to take appropriate action and the need to consolidate the supervisory structure. The latter will not be easy because it involves both regulators and deposit insurer and because it affects both provincial and federal jurisdictions. Particular attention must be paid to co-ordinating both the supervisory and regulatory powers of the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) and primary regulators. If provincial jurisdictions refuse to allow the CDIC discretion to protect its insurance fund as it sees fit, it should include provision for indemnification in its agreements with the provinces.

A significant change in the regulatory approach is the move away from the current quality rules for determining eligibility for investments to general quantitative rules or portfolio composition. This will allow trust and loan companies improved portfolio diversification which in turn should enhance their solvency. It should also be welcomed by small businesses because it should provide them with a new source of venture capital. It is interesting to note that by restricting commercial loans extended by trust and loan companies to five percent of their total assets, the Green Paper defined, perhaps inadvertently, commercial banking as accepting deposits from the public and commercial lending.

Concluding remarks. In conclusion, I want to return to two observations made earlier. First let me underline the importance of a systems approach to regulatory change. This implies that federal initiatives will create more problems than they will solve without harmonization of federal and provincial regulatory policies. Second, it needs to be stressed that an important function of financial intermediation is efficient risk-sharing. In the final analysis it is the market to which one should turn to achieve efficiency. It is the political process that must decide on the desirable degree of equity in risk-sharing. This involves trade-offs which are not easy to resolve.



REFORMING CANADIAN GOVERNMENT DEPOSIT INSURANCE

H.H. BINHAMMER

DEAN OF ARTS AND PROFESSOR OF ECONOMICS

ROYAL MILITARY COLLEGE OF CANADA

A Paper Submitted to The House of Commons Standing Committee on  
Finance, Trade and Economic Affairs.

Kingston, July 10, 1985

## REFORMING CANADIAN GOVERNMENT DEPOSIT INSURANCE

Regulation of financial institutions, and in particular depository intermediaries has been directed toward maintaining the safety and stability of the financial system, providing consumer protection, and encouraging competition and efficiency. The multi-dimensionality of this goal structure implies conflicts and trade-offs. Traditionally, the safety and soundness objectives have received priority by governments and their regulators. This was the case with the introduction of government deposit insurance in 1967. More recently, more attention has been directed toward the promotion of competition and efficiency in the financial services market place. This is reflected in the Report of the Royal Commission on Banking and Finance (1964), the study of deposit institutions, Efficiency and Regulation (1976) by the Economic Council of Canada, the 1980 revisions to the Bank Act, and the various proposals for revising the regulatory framework of nonbank depository and other financial institutions.

Even without major regulatory change, financial innovation has already changed the face of the financial system beyond recognition from what it was when deposit insurance was introduced eighteen years ago. Some innovation has been in response to the very existence of deposit insurance and regulatory revisions during the period. But, by and large, most of the transformation that has taken place has been the result of technological improvements in the transmission, processing and storage of information; unexpected and abrupt increases in the level and volatility of interest rates; increased sophistication in financial matters by households and corporations; changing demographic patterns; internationalization of financial markets; and spill-over from deregulation in the American financial system. Despite the behavioural and structural changes in financial markets, the government's deposit insurance system remains attuned to financial conditions that existed in the mid-1960's. This paper restates the goals of deposit insurance, reviews the operations of the Canada Deposit Insurance Corporation, makes the case for reforms, and considers some reform proposals.



### THE GOALS OF DEPOSIT INSURANCE

The function of deposit insurance is to protect depositors; but why do depositors need protection? The case is usually made for the small unsophisticated depositors who lack the ability and resources to identify risky depository institutions. These depositors are unable to diversify their small savings and have to hold a large proportion of their limited financial wealth in the form of deposits in order to enjoy the advantages of the payments system. Deposit insurance reduces the information costs of using money by transferring the risks of loss and the responsibility for evaluating risks to the insuring agency (Merton, 1978).

Aside from protecting the small unsophisticated depositor, by maintaining public confidence in depository institutions, deposit insurance also protects the money supply and hence the payments mechanism. Depository institutions are susceptible to "runs" and failure because their function of financial intermediation involves holding portfolios consisting of a large proportion of par-value, short-term deposits and risky, illiquid assets.<sup>1</sup> Because of "a contagion effect" frequently associated with runs, "healthy" institutions also become the victims of failure. The resulting rationing, or recall of loans by these institutions can cause real economic problems as productive investments are terminated and intertemporal resource allocation is disturbed. Credible deposit insurance eliminates the initial reason for a run since deposit convertibility is assured. As Friedman and Schwartz have observed, deposit insurance is "a form of insurance that tends to reduce the contingency insured against" (1963:440).

It can be argued that instability of the financial system caused by runs on depository institutions is best avoided by appropriate use of the central bank's lender of last resort facility. France and Germany do not have

deposit insurance and rely solely on central bank aggregate liquidity management to avoid wide spread runs. The central bank's role as protector of the nation's payment system is probably made easier and more effective where deposit insurance adds confidence to the safety of depositors' accounts. While it is usual to assign illiquidity problems to the central bank and insolvency problems to a deposit insurer for remedial action, the distinction between illiquidity and insolvency is ambiguous.

The extent to which deposit insurance contributes to the public's confidence in the safety and stability of the financial system depends upon the proportion of deposits protected by insurance. This might suggest that all depositors, not only the small unsophisticated ones, should be protected by insurance. However, as we shall argue below, providing guarantees to all depositors creates moral hazard and adverse selection problems and hence has the potential for excessive risk-taking by depository institutions. As a result more extensive coverage of insurance may add to rather than reduce the system's instability.

The encouragement of more competition may also have been a goal of the Federal Government for introducing deposit insurance in 1967. Deposit insurance allows new and smaller institutions to compete for deposits on the same footing as larger and longer - established ones. The growth of nonbank depository institutions and entry of foreign bank subsidiaries was no doubt made easier as a result of government deposit insurance.

Where depository institutions can be incorporated and regulated by one of eleven jurisdictions, as in the case in Canada, central government insurance can also serve to raise minimum financial standards of these institutions. By applying minimum eligibility standards for insurance and by supervising the operations of member institutions, the financial standards set by the insurer



can be generalized throughout the system. Until 1980 some trust and loan companies incorporated in Alberta did not meet the minimum eligibility standards of Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC). The CDIC insured the deposits held with these institutions but the provincial government agreed to indemnify the Corporation in case of loss. The indemnity agreement was terminated following revisions to Alberta's regulatory framework to meet the standards required by the CDIC. In his evidence to the House of Commons Standing Committee on Finance Trade and Economic Affairs, in 1976, Mr. R. Humphreys, Superintendent, Department of Insurance, noted that ... "without attempting to supersede the regulatory responsibilities of the provinces, the corporation has considerable influence in bringing about more or less uniform standards of supervision and regulation in all the jurisdictions where deposit institutions have been incorporated." (House of Commons, 1976:1.24)

#### THE CANADA DEPOSIT INSURANCE CORPORATION (CDIC)

The CDIC was established in 1967 by the Canada Deposit Insurance Corporation Act. (R.S.C. 1970, c.C-3 as amended) as a proprietary Crown corporation. The Corporation's principal objective is to provide insurance on deposits with federal member institutions (banks, trust, and loan companies) and with provincial member institutions (trust and loan companies) up to a stated amount per depositor per institution. For purpose of insurance, deposits are defined broadly and generally include all deposit-like instruments accepted on demand or that can be claimed within five years. The maximum amount per deposit, initially set at \$20,000 was increased to \$60,000 effective in January 1983. A provincial institution may become a member of the CDIC if it is authorized by the province of its incorporation and if it agrees not to exercise powers substantially different from those allowed under federal legislation. Two months before the CDIC was established, Ontario had introduced deposit

insurance to Canada with a plan of its own covering the 25 trust and loan companies in the Province. This plan was very similar to the one the federal government subsequently instituted. Upon the availability of deposit insurance from the CDIC, the Ontario plan was suspended and all its incorporated deposits located in Quebec held with all depository institutions including credit unions and caisses populaires, the operations of the QDIB are similar to those of the CDIC. The CDIC is empowered to make short-term secured loans to the QDIB to enable it to meet emergency liquidity needs that may arise from its insurance operations. During 1981-82 \$80 million was advanced to the QDIB under a \$100 million line of credit agreement with the CDIC.

Over the years the CDIC has also functioned as a lender of last resort by making secured loans and advances to member institutions and by purchasing assets from them. Under separate legislation - the Investment Companies Act and the Co-operative Credit Association Act - the CDIC is empowered to make short-term loans as a lender of last resort for liquidity purposes to Canadian controlled Sales Finance Companies and to cooperative credit societies and provincial organizations responsible for stabilization or liquidity funding for credit unions. Up to the end of 1983 the CDIC had not made any advances under this separate legislation. Any advances that may be made are borrowed in turn by the CDIC from the federal government's Consolidated Revenue Fund.

The CDIC may act as, or appoint, a liquidator, curator or receiver of a member institution. In addition, it must make or cause to be made at least one inspection each year of member institutions. The Inspector General of Banks examines the affairs of the banks on behalf of the Corporation; the Superintendent of Insurance inspects other federally incorporated member institutions. In the case of provincial institutions, the Corporation designates an agent, usually the respective provincial Superintendent of



Insurance, to conduct the examination on its behalf. Where provincial institutions follow what the CDIC considers to be unsound business or financial practices, it can cancel the delinquent member's insurance policy.

In its first year of operation, the CDIC insured \$17.1 billion in deposits held with 28 federally incorporated institutions of which 10 were banks, and with 41 provincially incorporated trust and loan companies. By year end 1984, insured deposits had grown to \$162 billion. Of this amount, \$149 billion was deposited with 140 federal institutions including 72 banks, and \$13 billion with 46 provincial institutions.

Upon formation, the Federal Government subscribed and paid for \$10 million of the CDIC's capital stock which the corporation redeemed in 1977 without affecting the governments control or sole ownership.<sup>2</sup> The CDIC's operations are financed by member institutions premium assessments, investment income and secured loans from the Federal government. The corporation's initial authority to borrow \$500 million from the government's Consolidated Revenue Fund was increased to \$1.5 billion in 1983,. It used this authority during its first four years and then not again until 1982 when it borrowed \$140 million to help finance direct liquidity loans to troubled member institutions. It started to borrow substantially in early 1985.

Up to the end of 1984 member institutions had paid the CDIC over almost 18 years a total of \$215 million premium income. The maximum premium rate that a member institution can be charged in any one year is one-thirtieth of one per cent of its insured deposits. The maximum rate was charged in each of the corporation's first six fiscal years and again in 1983. In each of the intervening years member institutions paid reduced premiums. The average annual reduced premium rate during these years was only approximately one-fiftieth of one percent of insured deposits.<sup>3</sup> As provided in section 19(8) of the Canada

Deposit Insurance Corporation Act, a reduced premium paid by a member institution in any one year can not be less than the greater of \$500 or an amount that, together with the aggregate of premiums previously paid by the member institutions, is equal to one-sixth of one percent of the insured deposits to which the reduced premium applies.

Annual premium income, together with net earnings, are accumulated in the Corporation's "Deposit Insurance Fund". This Fund increased in every year until 1982 when it reached \$253 million. In the following two years, as discussed below, it was placed in a deficit position amounting to \$871 million at the end of 1984. Where, in the opinion of the Corporation, the Fund, at the end of a financial year, is adequate to meet its existing and potential liabilities, it may pay a premium rebate to member institutions that have paid premiums for at least five years. The total amount of premium rebates that can be paid in any one year is limited to the total amount of premiums collected in the previous premium year. A \$3 million premium rebate was paid in 1978 and another amounting to \$6 million in the following year to 57 member institutions.

The CDIC's loss experience is summarized in Table 1. Up to May of 1985 it had to deal with sixteen institutional failures; ten trust companies, three mortgage loan companies, two mortgage investment corporation and one bank. Eight of these institutions were almost immediately placed into liquidation upon failure. Depositors were paid the amount of their insured deposits and the CDIC took over the claims of the insured depositors against the liquidated institutions. In the case of the Security Trust Company in 1968, the first member institution to fail, the \$10.3 million paid out to depositors was subsequently repaid with interest to the CDIC by the Government of Alberta. Until 1980 the Alberta government had agreed to indemnify the CDIC for any losses on account of Alberta institutions which were insured by the Corporation



TABLE 1  
CDIC CLAIM EXPERIENCE

Member (disposition)	Year	Jurisdiction	CDIC Payment/Recoveries <sup>1</sup> \$ 000.000
1. Security Trust (Liquidated)	1969	Alberta	10.3/10.3 plus interest repaid by province of Alberta
2. Commonwealth Trust (Liquidated)	1970	British Columbia	5.4/5.4
3. Astra Trust (Liquidated)	1980	Federal	21.6/18.1
4. District Trust (Agent-Sterling Trust)	1982	Ontario	44.5*/33.5*
5. Crown Trust (Agent-Central Trust)	1983	Ontario	297.7*/
6. Greymac Trust (Agent-Standard Trust)	1983	Ontario	159.9*/
7. Seaway Trust (Agent-Midland Bank of Canada; placed in liquida- tion June 1984)	1983	Ontario	140.2*/140.2* 150/
8. Seaway Mortgage Corporation (Agent-Midland Bank of Canada)	1983	Federal	54.5*/
9. Greymac Mortgage Corporation (Agent-Standard Trust)	1983	Federal	105.2*/
10. Fidelity Trust (Agent-First City Trust)	1983	Federal	296.1*/
11. Amic Mortgage Corporation (Liquidated) July 83	1983	Federal	22.8/15
12. Northguard Mortgage Liquidated Dec 84	1984	Federal	27.8/
13. Pioneer Trust Liquidated Feb 85	1985	Federal	
14. Western Capital Liquidated Apr 85	1985	Federal	305/ Trust
15. London loan Limited Liquidated Apr 85	1985	Ontario	
16. Canadian Commercial Bank Apr 85		Federal	75**/

1. Net amounts recovered through disposal of assets.

\* Loans and loan guarantees to agents under agency and administrative agreements.

\*\* Represents the CDIC participation in the \$255 million support package for the bank.

but which did not meet its minimum financial standards for membership. A similar agreement had been in effect with the Government of Ontario to allow its institutions to become members before the CDIC had the opportunity to have them examined.

The Commonwealth Trust Company was liquidated in 1970. All of the \$5.4 million paid to insured depositors was subsequently recovered. The Astra Trust Company was liquidated in 1980. Insured depositors were paid \$21.6 million. To the end of 1984, all but \$3.5 million was recovered. In 1983, following the liquidation of the Amic Mortgage Investment Corporation, the CDIC paid claims to its insured depositors amounting to \$22.8 million of which \$7.8 million remained outstanding at the end of 1984 as did the entire \$27.8 million paid to depositors of Northguard Mortgage which had been placed into liquidation during the year. During the first four months of 1985, three more institutions were liquidated - Pioneer Trust, Western Capital Trust and London Loan Company. The CDIC paid their depositors a total of \$305 million.

With the failure of the District Trust Company in 1982, and in the following year Crown Trust, Greymac Trust, Seaway Trust, Seaway Mortgage Corporation, Greymac Mortgage Corporation and Fidelity Trust, instead of immediate liquidation, the CDIC, following termination of their activities by their respective regulatory authority, entered into agency and operating agreements with other member institutions. These institutions, as agents of the CDIC, agreed to administer over a five-year period the assets and liabilities of the troubled institutions. During the winding-down period the CDIC advances funds and guarantees funds advanced by agents as required to meet depositors' claims as they fall due. Unlike immediate liquidation where the CDIC's liability is limited only to the insured deposits held with the institutions in receivership, with the agency and administration approach all depositors are in



effect guaranteed repayment of their funds. As at December 31, 1984, loans made directly by the CDIC or by its agents to the six institutions still remaining under agency and administrative agreements amounted to \$925 million.<sup>4</sup> In its 1983 fiscal year the CDIC recorded a general provision for loss of \$650 million which was increased to \$1,250 million in 1984. This provision reflects its liability with respect to outstanding and further loans under the agency and administration agreements.

In March 1985, when the Canadian Commercial Bank was threatened with failure, the Inspector General of Banks negotiated a \$255 loan package to ensure its solvency. The CDIC agreed to provide \$75 million with the remaining \$180 million shared equally by the Province of Alberta, the Government of Canada, and a banking group in the amount of \$60 million each.

#### THE NEED TO REFORM DEPOSIT INSURANCE

Criticism of the existing deposit insurance system is not directed at the system per se, but at the way it has been operated. Two shortcomings in particular, the premium rate setting procedure and the handling of failing or insolvent institutions, call for reform.

As we have seen, all member institutions of the CDIC now pay insurance premiums at the same rate of assessable deposits. This flat-rate premium structure fails to meet two basic economic criteria: equity and efficiency. It lacks equity insofar as institutions that assume relatively little risk pay the same premium rate as those that take much greater risks.

If financial resources and ultimately real capital are to be efficiently allocated among competing uses, the expected return on real investment must be commensurate with its risk. When deposit insurance premiums together with the risk premiums included in the deposit interest rates paid do not reflect the risk of failure of an insured institution, the efficiency

criteria is violated. Even if depositors were completely informed of depository institutions' risk, with deposit insurance there is little incentive for them to demand higher interest rates on deposits held with riskier institutions.<sup>5</sup> Moreover, when deposit insurance premiums are not risk related, depository institutions also escape the cost of their riskiness by not having to pay higher insurance premiums. When the institutions can avoid the cost of additional risk by not paying either higher interest rates on their deposits or higher insurance premiums, there is an incentive to become riskier to enhance the returns for their shareholders. As a consequence both financial and real capital are likely to be inefficiently allocated. The only counterincentive to depository institutions' incentive to excessive risk taking is the damage that failure may cause on the careers of managers and owners to whom responsibility may be assigned. There is little evidence that aversion to career risk has had a significant offsetting effect. While regulators and insurers can deal with problems of moral hazard and adverse selection with more supervision and regulatory constraints, this too has its costs in terms of losses of economic efficiency.

Market discipline, which can control incentive toward excessive risk taking either by requiring riskier institutions to pay higher interest rates on their deposits and other borrowing or by rationing these funds to them, has also been eroded as a result of CDIC's use of agency and administrative agreements to deal with failing institutions. Where the corporation uses these agreements to wind-down troubled institutions rather than placing them into immediate liquidation, no depositors as well as uninsured creditors have their funds at risk. Hence there is no incentive for them to monitor the riskiness of institutions and to apply market discipline.



A public survey of Ontario residents conducted for the Ontario Task Force on Financial Institutions found that "the public fully expects that government will not allow financial institutions to fail, whether or not they are covered by deposit insurance" (Interim Report, 1984:13). The CDIC by providing de facto guarantees to depositors and creditors in addition to depositors contractually insured as is the case when it uses agency and operating agreements, as well as Saskatchewan and federal governments' guarantee of deposits not covered by CDIC insurance in the failed Pioneer Trust, and government support arrangements as were provided for the Canadian Commercial Bank and the North West Trust in Alberta, only strengthen the public's perception that institutions will not be allowed to fail. . The consequence is a marked deterioration in market discipline to control excessive risk taking.

To the need for reforming the deposit insurance system to introduce more market discipline must be added the requirement to reduce the potential costs to which the Canadian taxpayer is exposed. Horvitz (1983) has argued that the losses of a deposit insurance system are more a function of the timing of the closing of a failed institution than the riskiness of insured institutions. In its 1983 Annual Report, the CDIC defended its use of agency and administrative agreements to wind-down failing institutions rather than placing them into immediate liquidation. In its defence it noted that the agency and administrative agreements concluded "would minimize its costs and consequently those of its member institutions and their clients". Furthermore, they avoided the possibility of creating an "unfavorable climate from realizing the assets of these [failed] institutions". Although the CDIC added that "It cannot be expected, however, that similar circumstances will necessarily apply in future cases and uninsured depositors must therefore realize that they face the possibility of loss should their deposit institutions fail", it is doubtful that

this reflected the markets perception: (CDIC, 1983: 6 and 7). Whether the CDIC will ultimately minimize its costs remains to be seen as the winding-down process continues over the termination agreements. Even if these costs turn out to be less than would have been the case if the CDIC had placed the institutions into immediate liquidation, they neglect to include the costs over the long run resulting from increased insolvencies due to the erosion of market discipline.

In the United States, the removal of interest rate ceilings on deposits and de facto guarantees of the safety of all deposits has been viewed as providing the potential for excessive competition and system instability. As put by one observer, "with no restrictions on rates paid by banks and with deposit insurance provided by government but paid for with premiums not dependent on bank risk, an increasingly risky banking industry is much more than a possibility" (Kareken, 1985: 430). It is argued that with no ceiling on deposit rates, an institution can readily fund higher risk assets by paying higher rates to attract deposits whose safety is perceived to be ensured by government. Rival institutions, rather than see their deposits decrease, are obliged to follow the aggressive institution's behaviour. Adding instability to the system is best avoided by reforming the deposit insurance system to impose market discipline on institutions causing them to internalize the costs of behaviour that increases bankruptcy risk.

The CDIC does not have the legal authority to close a member institution, even if by its own valuation it is insolvent. Instead, the institution's regulatory authority, (The Inspector General of Banks in the case of banks and the designated provincial and federal authorities in the case of nonbanks) must determine that an insured institution is insolvent and close it before the CDIC can take action to limit its losses. This division of responsibility can create problems for the CDIC to control its losses. Without the insurance liability of the CDIC, the regulators' concern for the viability



of the institutions which they supervise may lead them to keep them open longer than is optimal from the insurers point of view. Although the CDIC can terminate a member's insurance policy with it after a thirty-day notice period, the CDIC's liability continues because deposits with the institution whose policy has been terminated remain insured for a period of up to two years.

#### PROPOSALS FOR REFORM

Risk-related insurance premiums. The tendency of deposit insurance to remove market discipline can be reduced by pricing deposit insurance so that risky institutions pay higher premiums than conservative ones. If each institution pays a premium commensurate with the threat it poses to the deposit insurer, the cost of insurance also would be more equitably distributed among insured institutions. In addition, with risks appropriately priced, financial resources would be more efficiently allocated.

A risk-related premium structure can also serve to reduce the level of explicit regulation by substituting implicit price regulations which control risk taking by making such behaviour more costly. Hence deposit-taking institutions could be allowed to engage in currently prohibited activities as long as they were willing to pay the deposit insurer the expected costs of the risks associated with each activity or combination of activities.

The Economic Council of Canada (1976) and more recently the Canadian Bankers' Association (1984) have recommended the introduction of a risk-related deposit insurance premium structure. In the United States, the reports of both the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC, 1983) and the Federal Home Loan Bank Board (FHLBB:1983) also have proposed the adoption of risk-related premiums. The FDIC has suggested a trial system in which each insured bank would be placed in one of three risk-classes based on credit and interest-rate risk relative to capital and a premium rate assigned to each group.

While a strong theoretical case can be made for risk-related deposit insurance premiums, up to now this has been overshadowed by both real and perceived difficulties in their implementation. It is usually assumed that we do not have the information base, nor do we know what the base should be, for determining risk-related premiums. Moreover, even if we could classify institutions according to their risk behaviour, the problem of how great the variations in insurance premiums remains. Improperly priced premiums could elicit unintended and even perverse risk-taking behaviour.

The impossibility of implementing a comprehensive, actuarially sound, risk-based insurance premium structure is admitted. However, this does not mean it is not possible to design a system that reflects the different risks institutions pose on the CDIC and which reintroduces at least some discipline on the institutions' behaviour towards risk-taking. Deposit-taking financial intermediaries are subject to four major types of risk: credit (default) risk, interest-rate risk, liquidity risk and management risk. The composition of an institution's assets and the dollar volume of classified assets relative to its capital base serve as a good starting point for evaluating credit risk. Duration and maturity gap analysis can be used to estimate interest-rate risk (Cooper, 1977). The proportion of readily marketable assets and the degree of dependence on potentially volatile deposits to fund nonmarketable assets give an indication of an institution's liquidity risk. Management risk, especially as it relates to moral hazards, is somewhat more difficult to quantify. Recent failures of trust and mortgage loan companies and the near failure of a bank suggests that management risk may be related to type and concentration of ownership.



Another approach, at least in theory, to determining insurance premiums has been offered by Merton (1977) who suggested using the analogous relationship between deposit guarantees and put options to value deposit insurance. According to this approach, the depositors' claim can be thought of as the sum of riskless debt and a short position in a put option on the deposit institutions' assets. The short put position reflects the institutions' ability to "sell" their assets to depositors for the face value of their deposits. For writing these put options, depositors should receive their fair market value, that is, a risk premium which is included in the interest rate paid to them. Deposit insurance on the other hand, can be thought of as long position asset value put options extended by the insuring agency to depositors and offsets their short put leaving their total position riskless.

If deposit insurance premiums are correctly related to risk, they should reflect the fair market value of these put options. Marcus and Shaked (1984) have pointed out that the use of the option-pricing approach to estimate appropriate insurance premium rates allows not only institution specific estimates of the correct premium, but also the calculations of premiums with data collected over relatively short time periods. Unfortunately, the standard option theory used to find an equation for the present value of an insurer's liability on which to base premium rates requires variables not directly observed in the market. Surrogate estimates provide an equation which is not sufficiently robust for actual premium setting.

Implicit risk-related insurance premiums. Under an explicit risk-based system, as described above, the cost to an insured institution is the direct cost of premium assessment. Implicit premiums on the other hand, imply a cost to institutions in terms of a loss of anticipated profits. This loss is the result of restrictions on the activities and balance-sheet positions of

depository institutions. These restrictions or penalties, if escalated as the behaviour of institutions become riskier, are an effective way to control excessive risk-taking. From time to time Canadian regulators have employed risk-related regulatory penalties. However in most instances they have been cumbersome to apply and enforce, and have suffered from regulatory lag. When used along with explicit risk-based premiums, implicit risk-based premiums probably are a good supplementary means for controlling excessive risk-taking. (see Buser, Chen and Kane (1981)).

Limited insurance coverage. If it is impossible to design an actuarially risk-related insurance premium system at this time, a more immediate reform to introduce market discipline is limited insurance coverage with some form of risk sharing or co-insurance. Proposals for co-insurance have been presented by the Canadian Bankers' Association and the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation.

The Canadian Bankers' Association (1984) maintains that risk-related premium rates, which it believes should be implemented, by themselves would not sufficiently control excessive risk-taking by insured institutions. However, it acknowledges that a risk based premium system would be more equitable and that it would serve as a risk signal to depositors otherwise unable to evaluate risk. Its co-insurance proposal to accompany risk-based premiums would fully insure each deposit for \$20,000 and insure only 75 percent of any excess up to a total deposit amount of \$73,330. This total amount has been calculated so that the maximum allowable insurance claim would remain at its present \$60,000 level.

The Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (1985), presents a co-insurance proposal that provides 90 percent coverage for each deposit insured up to the maximum of \$100,000.



This would increase the maximum allowable insurance claim from the current \$60,000 to \$90,000. However to obtain the higher claim the depositor would have to incur a loss of \$10,000. This scheme is to be implemented over a three year period with depositors remaining fully insured in the first year for \$60,000, but this amount would decrease by \$20,000 in each of the following two years so that only in the fourth year following implementation would the depositor receive only 90 percent coverage on his first dollar of deposit.

Both co-insurance proposals, if implemented, would reduce the protection currently provided to small depositors; the Working Committees scheme moreso than that of the Bankers. Hence both would not completely satisfy an important goal of deposit insurance. Both proposals also would cause some deflection from the goal of protecting the money supply and thereby the payments and financial system. Because the depository institutions use a sequential servicing rule in honouring deposit redemptions, the Working Committees' proposal, in particular, could make these institutions more subject to runs.

Any insurance scheme which leaves a large proportion of depositors uninsured, or only partially insured, opens up the possibility of shifting risk from uninsured depositors to the central bank and the CDIC via their lender of last resort facility (Kanas, 1985). If the central bank or the CDIC provide loans to meet institutions' liquidity problems, it is quite possible that these will be used to substitute for those withdrawn by uninsured depositors:

The major advantage of co-insurance over the present system, is the introduction of some market discipline. The Working Committee proposal depends upon all depositors having to share some risk while that of the Bankers puts more of the burden on large depositors. The net differential in the effect on introducing more discipline between the two proposals is probably relatively small. A co-insurance system patterned on these proposals seems to be a good

"second best" solution to implementing an actuarially risk-related premium system. Other reforms that limit insurance coverage include confining insurance to transactions and precautionary accounts or to individual depositors.

Appropriate closure rules. Pyle (1984) and Horvitz (1983) have noted that the deposit insurer's risk of loss is dependent more on the right to force closure and how it is administered than the riskiness of the insured institution's assets. Furthermore, Kane (1984) points out that the insurer's risk is exasperated by insolvency measures that rely on the book value of institutions' net worth rather than appropriate market measures which he believes can be adequately estimated. If each institution were declared insolvent and closed exactly when the ratio of its assets (valued at market prices) to deposits is unity, all costs of failure would be borne by the institution's shareholders with no liability to be assumed by the insurer (see Bennett (1984), Campbell and Glen (1984)).

As has been pointed out earlier, the public's perception that the government will not allow insured depository institutions to fail has probably been strengthened by the CDIC's use of agency and operating agreements to wind-down troubled institutions rather than have them placed into immediate liquidation.

It is questionable whether the CDIC should have sole discretion in deciding on how to deal with a failing institution. The Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation recommends that while the CDIC should not be denied the power to adopt agency arrangements to wind down troubled member institutions, the determination of insolvency be made a non appealable Cabinet order on the recommendation of the CDIC. The latter does not answer the still unresolved issue of an appropriate operational definition of insolvency.



The Canadian Bankers' Association (1985:20) has recommended the addition of a private sector insolvency expert to the CDIC board and the establishment of a Standing Advisory Committee consisting of senior financial officers from member institutions to advise the board. This is a step in the right direction if conflicts of interest can be avoided. Although it is not generally known by the public, member institutions are supposed to provide the CDIC with adequate permanent funding. This means that if CDIC's Deposit Insurance Fund is inadequate to meet claims on it, member institutions are to bear the cost of additional premiums to meet deficiencies in the Fund.

An advisory committee representing member institutions will want to monitor the behaviour of the CDIC in order to minimize members' insurance costs. Moreover, such a committee may also serve to introduce more self-regulation by the industry.

To provide member institutions with a greater say in the CDIC's decision-making process, the Canadian Bankers Association (1985:20-21) would appoint retired senior, bank, trust and loan company executives to the CDIC's board of directors. The Working Committee on the CDIC would also expand the CDIC to include individuals with extensive background in the financial services industry. We disagree with these proposals.<sup>6</sup> While it is desirable to have consultation on a continuing basis between the regulators, the insurer, and the depository institutions, closer relationship could impede both regulators and the insurer from achieving their objectives and result in undesirable conflicts of interest.

In order to avoid jurisdictional disputes between the CDIC and the regulators, the CDIC should be empowered as recommended by the Working Committee on the CDIC, to initiate the liquidation of failed institutions. An alternative would be to authorize the CDIC to demand from the regulators

indemnification for losses that result from their refusal to accede to its requests to take action.

Lender of last resort. The provision of liquidity financing for member institutions by the CDIC may also be contributing to the public's perception of de facto 100 percent insurance coverage. Loans to institutions with temporary liquidity problems may be seen as loans to prevent insolvencies. To remove the possibility of such a misconception, the CDIC should be divested of its lender of last resort facility. Now that most of its members have access to liquidity financing from the Canada Payments Association or directly from the Bank of Canada there is no longer a need for the CDIC to provide a similar facility.

Although the Bank of Canada provides lender of last resort funds to institutions facing illiquidity and not insolvency, the distinction between illiquidity and insolvency is by no means clear. Any institution receiving lender of last resort funds presumably has been rationed out of the market insofar as private lenders refuse to lend at any finite price. The distinction between illiquidity and insolvency rests upon the expected duration of private sector rationing and the duration threshold considered appropriate.

It has been suggested by Kanatas (1985) that if some sort of risk-sensitive deposit insurance is adopted, reforms may be required to the lender of last resort facility to remove the incentive by insured institutions to replace uninsured deposit withdrawals with lender of last resort funds. If the availability of these funds are assumed to be an implicit guarantee to replace those withdrawn by large risk-averse depositors, institutions are able to escape the discipline of both the market and the insurance pricing policy. To prevent risk-shifting to the Bank of Canada from uninsured depositors, the Bank's lender of last resort policy might have to be modified. This could



take the form of more stringent quality and quantity requirements on institutions coming to it for accommodation.

Financial disclosure. One of the major difficulties with any insurance, not only deposit insurance, is that the insured always have better information about the true nature of their risks than do the insurers. Moreover with a state of asymetrial information, it is always possible for the insured to change the insurer's risk exposure without providing him with adequate compensation for the additional risk forced upon him. The degree of existing informational asymetries with respect to the existing deposit insurance system is large and must be reduced if any progress is to be made to lower the opportunities of depository institutions for adverse selection.

Increased disclosure, both in terms of the quality and quantity of information is required by the CDIC if it is to better control its loss exposure and implement a risk-based premium system. It is also required to allow depositors and other creditors of insured institutions to exert market discipline. The CDIC probably needs additional powers to be able to impose penalties on institutions and their managers if prescribed disclosure is not forthcoming on a timely basis and if it is found that the information was knowingly incorrect.

There will always be disagreement over the extent to which information should be made available to the public because of the possibility of over reaction.<sup>7</sup> While this may result in deposit drains which in turn may cause failure, in most cases it will only hasten the inevitable and even reduce the insurers ultimate liability.

Aside from reforming present disclosure rules, incentives might be provided to depository institutions to reveal (or signal) the true nature of their risks. Kane (1985) suggests that if the deposit insurer were to offer

a range of different types of policies, each with its own coverage and premium rate, managerial assessment of the value of different types of coverage and their selection of a specific type would signal information about their own risk perception.

Subordinated liabilities. For the reforms to the deposit insurance system which have been proposed to have a pervasive effect on depository institutions' risk behaviour will take time. In the interim, market discipline can be introduced by requiring these institutions to carry more subordinated debt. Subordinated debtholders have an incentive to monitor an institution's risk because they may lose their investment in case of failure. Maturity requirements could be placed on subordinated debt so that, unlike demand deposits and short term deposits, it does not flee at the first sign of trouble. Subordinated debtholders do not share in the benefits of an institution's risks that pay off, so they have no incentive to encourage it to take more risks.

It can be argued that if depository institutions have to pay a relatively higher rate of interest on additional amounts of subordinated debt, they may be forced to acquire higher yielding assets and hence become more rather than less risky. However this is avoided where subordinated debt is accompanied by covenants which control the issuer's behaviour.

A modest increase in required subordinated debt of insured institutions would encourage them to decrease their risk exposure. Financial markets appear to have the ability to absorb enough debt to transfer sufficient risk of failure to the private sector to provide it with the incentive to monitor institutions risk behaviour.



Private insurance. Most of the above proposals for reforming the deposit insurance system attempt to introduce private market characteristics into the system. If this is the intention, why not replace, or supplement the present system with one that is private and subject to market determinants?

Given the already homogeneity of activities undertaken by depository institutions, their underlying risks probably may not be sufficiently diversified to allow for a viable private insurance system. Macroeconomic fluctuations can adversely affect a large number of institutions at more or less the same time and result in a ruinous bunching of insurance claims. Unlike government insurers, it is not feasible for private insurers to consider the social costs of failure without writing contracts with risk premiums that can be born by the insured institutions and their customers. This was the case with financial institutions that extended loans to the agricultural sector during the depression of the 1930's. Rather than allow these institutions to foreclose on farmers, the federal government set up the Canadian Farm Loan Board and later the Farm Credit Corporation.

Campbell and Glenn (1984) suggest a way around the difficulty of private insurers to write contracts that take into account the social costs of failure. Private insurers might be allowed the right to cancel policies when the net worth of depository institutions reached a designated level and pay a predetermined penalty to the government. Upon payment of the penalty, the government would decide whether the institutions should be declared insolvent. If it decided that the institutions should continue to operate and insurers to honour their insurance contracts, the government would assume total responsibility for all subsequent insurance claims.

Private insurers probably will also be reluctant to insure depository institutions with a regional concentration of activity because of imperfect

diversifiability of their operations. Recent problems experienced by institutions in Western Canada with real-estate loans illustrate these difficulties.

Paul Horvitz in his discussion of Campbell and Glenn (1984) notes that one can introduce market discipline using private insurance companies without having them actually write deposit insurance contracts. All depository institutions could be required to sell subordinated debt, say five percent of their deposits, to private insurance companies. Market forces would value this debt and increase the cost of capital to institutions that operate in a risky manner. Our earlier proposal would require institutions to issue more subordinated debt, but would not restrict its sale to private insurance companies.

With private deposit insurance the moral hazard problem remains because the insurer's difficulty in acquiring information. The inability of private insurers to write optimal contracts under conditions of uncertainty is as great, if not moreso, for the private as for the public insurer. Hence we conclude that the complete replacement of government deposit insurance with private insurance does not appear to be a viable alternative. Nor does it appear that private insurers have sufficient resources to undertake the full responsibility. This, however, does not exclude the possibility of private companies providing prescribed deposit insurance and the CDIC reinsuring claims above a certain level. This might be a way of introducing some market discipline into the system without sacrificing its credibility.



## CONCLUSIONS

Government deposit insurance as has been provided by the CDIC has reduced the potential for the private sector to control the risk behaviour of depository institutions. Depositors perceive little or no need to concern themselves with the soundness of their depository institutions. From their perspective, in case of adversity, they can depend on the deposit insurance system and do not have to rely on the resources of the financially troubled institution. At the same time, depository institutions can attract funds at a rate commensurate with their perceived riskless status. This allows them to invest in risky assets and to engage in risky activities without bearing the costs of such risks. The gains from risk-taking are reaped by the institution's shareholders. But in case of failure, a large part of the costs are borne by the deposit insurer. Institutions that assume less risk but pay insurance premiums at the same rate of assessable deposits share the costs with the insurer. The risk averters subsidize the risk takers. Where this results in excessive risk taking financial resources are allocated inefficiently and instability is introduced into the financial system.

Reforming the deposit insurance system with risk-related premiums, modified insurance coverage, appropriate closure rules, adequate financial disclosure and the addition of subordinated debt would introduce over time market discipline on the risk behaviour of depository institutions. Complete private insurance does not appear to be a viable or feasible alternative to the present system. However, this does not preclude the possibility of making provision for private insurers to participate with the CDIC as a method of introducing at least some market discipline. With more market discipline the need for more costly government regulation and supervision is avoided, and competition and efficiency enhanced.

## FOOTNOTES

1. Merrick and Saunders (1985) suggest that depository institutions are vulnerable to runs because they are highly levered with "instantaneously putable" debt. Runs would be avoided if the deposit contract were redesigned without guarantees of principal and interest in which case the institutions would operate as mutual funds.
2. Between 1972 and 1977 the CDIC paid the Federal Government dividends amounting to \$4.3 million.
3. In the United States all savings and loan institutions insured by the Federal Savings and Loan Insurance Corporation pay premiums at the rate of one-twelfth of one percent of their total deposits. Banks insured by the Federal Deposit Insurance Corporations pay premiums at the same rate but only on their assessable deposits. However, at the end of each year the banks may receive rebates of 60 percent of the amount by which the sum of collected premiums exceed the FDIC's operating expenses and insurance losses. Because of its rebate policy during the 1970's the net rate paid was less than 1/25 of one percent and more recently 1/14 of one percent.
4. Loans made by agents on behalf of CDIC are in effect loans by the agents to the CDIC for which it pays interest.
5. Even if riskier institutions pay higher interest rates to attract depositors, because only the institutions know the true nature of their risks (the so called asymmetrical information problem), the higher deposit rates would remain less than the actuarially justified risk premium. In this case, for market discipline to achieve an efficient allocation solution, incentives would have to be provided to institutions to reveal (signal) the true nature of their risks. This is considered later in the paper where we discuss disclosure rules.
6. The Trust Company Association of Canada (1985) recommends the appointment of an Advisory Committee, representative of all member institutions, to consult with the CDIC.
7. This was an argument that was frequently used in the debate on whether the chartered banks should be required to disclose to the public their inner reserves.



REFERENCES

Background Working Papers on Financial Institutions Issues, (1984), Ottawa, Department of Finance Canada.

Bennett, Barbara A. (1984) "Bank Regulation and Deposit Insurance: Controlling the FDIC's Losses", Economic Review, Federal Reserve Bank of San Francisco, 16-30.

Bernanke, Benjamin (1983) Non-Monetary Effects of Financial Crisis During the Great Depression, American Economic Review 73, 257-276.

Buser, Stephen A., Andrew W Chen and Edward J Kane, (1981) Federal Deposit Insurance, Regulatory Policy, and Optimal Bank Capital, Journal of Finance 35, 51-60.

Campbell Tim S. and David Glenn; (1984), Deposit Insurance in a Deregulated Environment, Journal of Finance, 39, 775-785.

Canada, House of Commons (1976), Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Finance Trade and Economic Affairs 1:24.

Canada Development Insurance Corporation (CDIC, 1983) Annual Report and other years.

Cooper, Ian (1977) "Asset Changing Interest Rates and Duration", Journal of Financial and Quantitative Analysis, 701-723.

Diamond, Douglas W., and Philip Dybvig, (1983) "Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity", Journal of Political Economy, 91: 401-419.

Efficiency and Regulation: A Study of Deposit Institutions (1976), Ottawa, Economic Council of Canada.

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC, 1983) Deposit Insurance in a Changing Environment. A study submitted to Congress by the Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, D.C.

Federal Home Loan Bank Board (FHLBB, 1983) Agenda for Reform, A Report on Deposit Insurance to the Congress from the Federal Home Loan Board, Washington, D.C.

Final Report of the Working Committee on the Canadian Deposit Insurance Corporation (CDIC), (1984), Ottawa, Minister of Supply and Services Canada.

Friedman, Milton, and Anna J Schwartz (1963), A Monetary History of the United States 1867-1960, Princeton, N.J.; Princeton University Press.

Horwitz, Paul M (1983) "The Case Against Risk-Related Deposit Insurance Premiums", Housing Finance Review, 2:253-263.

Interim Report of the Ontario Task Force on Financial Institutions (1984), Ontario, Minister of Consumer and Commercial Relations.

Kanatas, George (1985) "Deposit Insurance and the Discount Window: Pricing Under Asymmetric Information" Banking Research Center Working Paper No 120, Northwestern University.

Kane, Edward, J. (1985) The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance, Cambridge, Mass, MIT Press (forthcoming).

Kareken, John H. (1983) "The First Step in Bank Deregulation: What About the FDIC?", The American Economic Review, 73:198-203.

Kareken, John H. (1985) "Bank Regulation and the Effectiveness of Open Market Operations", Brookings Papers on Economic Activity, 405-444.

Marcus, Alan J. and Israel Shaked, (1984) "The Valuation of FDIC Insurance Using Option - Pricing Estimates", Journal of Money Credit and Banking, 16, 446-460.

Merrick, John J. Jr. and Anthony Saunders (1985) "Bank Regulation and Monetary Policy" Proceeding of American Enterprise Institute Conference on Monetary Policy in a Changing Environment, (forthcoming).

Merton, Robert (1977) "An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Option Pricing Theory", Journal of Banking and Finance, 1, 3-11.

Merton, Robert (1978) "On the Cost of Deposit Insurance When There Are Surveillance Costs", Journal of Business, 439-452.

National Credit Union Administration (1983) Credit Union Share Administration, A Report to the Congress prepared by the National Credit Union Associations, Washington D.C.

Pyle, David H (1984) "Deregulations and Deposit Insurance Reform, Federal Reserve Bank of San Francisco Economic Review, 2, 5-15.

Report of the Royal Commission on Banking and Finance (1964), Ottawa, Queen's Printer and Controller of Stationery.



The Canadian Bankers' Association (1984) Comments on Deposit Insurance. (mimeo)

The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals For Discussion, (1985), Ottawa, Ministry of Supply and Services Canada.

The Regulation of Financial Institutions: Proposals For Discussion, Technical Supplement (1985), Ottawa, Department of Finance Canada.

Wall, Larry D. (1984) "The Future of Deposit Insurance: The Insuring Agencies Proposals", Economic Review, Federal Reserve Bank of Atlanta, 69:43-57.

## APPENDIX "FNCE-23"

## The Regulation of U.S. Banking

George J. Benston

[Graduate School of Management, University of Rochester]

prepared for the

Conference on the Changing Regulatory Environment

for Canadian Financial Institutions

Toronto, May 22, 1985

1. Introduction and Overview

U.S. banking regulations are due largely to the legislation enacted in the early 1930s, as a consequence of the Great Depression (section 2). In the ensuing fifty years, technology and markets have changed, and some laws have been modified (section 3), resulting in the present regulatory situation that is outlined in section 4. The substantial increase in the level and variability of interest rates, together with the probability unintended effect of higher deposit insurance coverage enacted in 1980, has given rise to some serious concerns (section 5). The official reactions to this situation are given in section 6, followed by an evaluation of the proposals in section 7, and prospects for change in section 8.

2. The Regulations of the 1930s

In 1933, following the failure of over 9,000 banks -- about a third of the number in operation in 1929 -- the U.S. Congress enacted legislation that changed the banking system from one characterized by relatively free entry for banks (though not for branches) to a system in which entry, prices, and products were severely regulated. The principal constraints added included:



the prohibition of explicit interest payments on demand deposits; controls on time and savings deposits (Reg Q); separation of commercial and investment banking; and a general denial of new bank charters and encouragement of mergers.

However, some important constraints were not removed. These included: national banks continued to be subject to state-imposed restrictions on intrastate branching; interstate branching was not permitted, despite considerable evidence that the undiversified operations of unit banks was the principal reason for the large number of failures; and specialization in mortgages and savings deposits by thrift institutions was continued, since they were not given additional banking powers and were given tax reductions and other subsidies through the creation of the Federal Home Loan Bank Board and the federal home loan banks.

Perhaps the presently most important change was the creation of the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) and the Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC). Deposit insurance, which is not priced to reflect the risk imposed by banks and thrifts on the insurance agencies, has now become the most important regulatory problem facing the U.S. banking system.

### 3. Recent Changes in Banking Regulation

The constraints imposed by the legislation of the 1930s and deposit insurance worked well in virtually eliminating bank failures. Restrictions on entry gave banks (a term used hereafter to include all chartered depository institutions, unless otherwise stated) considerable equity investments in their charters. This investment, plus conservatism learned from the experience of

the 1930s and the limited opportunities of the 1940s, gave bankers strong incentives to avoid excessive risks. The regulators continued to view bank safety as their primary goal. Indeed, very few banks were chartered; in the 1920s, an average of 361 banks a year were founded, compared to only 53 per year from 1935 through 1944, and 94 per year from 1945 through 1959. A change didn't occur until James Saxon became Comptroller of the Currency (the regulator of national banks) in 1962. In just four years he approved charters for 514 national banks, twice the number chartered in the previous twelve years. In response, the states also increased the number of charters granted to an average of 124 per year over the 1962-66 period, compared to an annual average of 86 over the previous four years. Entry into banking by other means was constrained by economic forces. As long as interest rates were low and stable, entrepreneurs and consumers had few incentives to get around the regulations by establishing and seeking out new institutions and products.

After inflation-driven nominal interest rates increased in 1965, Reg Q ceilings were extended to savings and loan associations by the Interest Rate Adjustment Act of 1966. The controls were effective because market rates of interest were not much above the ceilings (and were sometimes below) until the late 1970s, when market rates increased sharply, reaching a peak of over fifteen percent in 1981. The result was the beginnings of the effective deregulation of deposit banking.

Corporate borrowers and depositors increasingly used the commercial paper market as a means of avoiding the controls on deposit interest and the tax imposed by noninterest-bearing required reserves. Money market mutual funds (MMMFs) provided a way for depositors to obtain market rates of interest



by offering them shares in U.S. Treasury obligations and deregulated bank certificates of deposits (CDs) of \$100,000 and above. MMMFs grew from \$1.7 billion at year end 1974 to only \$3.7 billion in 1976 and 1977 (year ends). But they were \$10.8 billion in 1978, \$45.2 billion in 1979, \$74.5 billion in 1980, \$181.9 billion in 1981, and \$206.6 billion in 1982.

Interest-bearing checking accounts were introduced in the form of negotiable orders of withdrawal (NOW) from savings accounts by a savings bank in the early 1970s as a means of offering checking services to its customers. The increase in market rates of interest led to the adoption of NOW accounts by banks and thrifts, until their use was limited to New York and the New England states by federal legislation. Merrill Lynch introduced the money management account, which paid interest and permitted unlimited third party transfers by check.

The market-induced changes were finally recognized by the Congress in December 1980. The Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA) allowed all depository institutions to offer NOW accounts to nonbusiness customers (with \$2,500 minimum balances and limited transfers), gave thrift institutions limited rights to offer checking accounts and loans to individuals and businesses (except where permitted by a few states, thrifts had been prohibited from offering other than most real-estate-related loans), and began a phase out of the Reg Q ceilings on time deposits. Required reserves were reduced, but all institutions offering third-party transfers were required to keep noninterest-bearing reserves with the Federal Reserve. DIDMCA also increased deposit insurance from \$40,000 to \$100,000 per account in any insured institution. This increase, which has

contributed importantly to present regulatory problems, appears to have been instituted as a means of giving banks (that still were subject to the Reg Q interest-rate ceilings) a means of competing with MMMFs for deposits. However, MMMF assets did not decrease until banks were allowed to offer market rates of interest on money market accounts, in 1982. Aggregate bank money market account balances went from zero to \$375 billion in 1983, while MMMF assets dropped by \$66 billion.

#### 4. The Present Scope of Banking Regulation

The U.S. bank regulatory structure is rather complex. Indeed, it has been said that it cannot be explained to small children or foreigners. The following outline should be viewed as a very general overview, meant to give the flavor though not the detail of the regulatory situation in the U.S.<sup>1</sup> For this purpose, five types of regulation are delineated: price; product; location; management; and taxation and subsidization. The regulation of foreign banks also is discussed briefly.

##### Price Regulation

Federal law restricts the interest payments that banks can pay to depositors. Savings and time deposits have been and still are partially subject to Reg Q ceilings, though these will be almost completely removed within the year. Transactions balances may not bear explicit interest if they are designated as "demand deposits." However, if they are called NOW accounts they may pay the Reg Q savings deposit rate and the number of withdrawals by check are limited, or if they are called Super-NOW accounts, they are subject to demand deposit required reserves but are not regulated as to interest or number of withdrawals. Neither type of explicit interest-bearing deposit may



be offered to corporations.

Ceilings on interest charges are imposed by state-enacted usury statutes. Federal law has preempted these statutes for mortgages, but they still apply to consumer loans and, in some instances, to other loans. However, banks (such as Citibank) have centralized their consumer credit operations in states (such as South Dakota) that do not impose interest rate ceilings. At times downpayments and maturities have been regulated.

### Products

Federal reserve member commercial banks are prohibited by the Banking Act of 1933 from offering full service securities transactions and underwriting, with the exception of the general obligations of state and local governments and all obligations of the federal government. However, these banks can offer the services of discount brokers and transact in securities for trust accounts. Other commercial banks appear legally able to offer securities services, but they have not been permitted to do so as yet. Commercial banks cannot invest in corporate securities, invest in real estate not directly related to banking, invest in non-financial businesses, or sell or underwrite insurance. However, in some states, state-chartered savings banks and savings and loan associations can make such investments and savings banks can sell life insurance. In general, commercial banks are restricted from providing, either directly, via subsidiaries, or within a holding company, products other than those designated by the Federal Reserve Board as congeneric financial products. Savings and loan holding companies, however, are not similarly restricted.

Other corporations, such as retailers and securities brokers, can offer

a wide range of financial services. They also can offer banking services and insured deposits by establishing "nonbank banks." This curiously-named institution is technically not a bank for purposes of the Bank Holding Company Act, since a bank is defined as an institution that both makes commercial loans and offers depository services. Until a moratorium was put on charters for nonbank banks in 1985, brokers and others could contravene legal prohibitions on interstate banking by establishing nonbank banks in several states that did not make commercial loans, but that offered all other types of banking services.

#### Location

Commercial and savings banks may not take deposits at offices located in more than one state or within a state, except as permitted by state law. Savings and loan associations are not similarly restricted, though they have been permitted to have offices in several states only as a result of the mergers of failing institutions. States may permit "foreign" bank holding companies to have subsidiaries, and several have done so for limited purposes (Delaware, Maryland, Nebraska, South Dakota, and Virginia), on a regional reciprocal basis (e.g., the New England states), to save a failing bank (Washington, when BankAmerica acquired Seafirst Corporation), or on a general basis (e.g., Alaska). In many states, consumer finance companies cannot open offices unless they can demonstrate that these offices serve the public's "needs and convenience." Other suppliers of financial services are not restricted as to location.

#### Management

Banks are subject to field examination and general supervision of their



operating procedures, loan documentation and collateral, and practices with respect to consumer protection and other laws. Their officers also are subject to laws related to possible self-dealing and other conflicts of interests. While many of these laws (particularly the antidiscrimination laws) apply to other suppliers of financial services, these suppliers are not site-examined nor as closely supervised.

Bank supervision is the responsibility of a number of agencies. State-chartered banks and thrifts are supervised by state banking departments. Some of these, such as New York, are well staffed, conduct regular field examinations, and have their own sets of rules that they endeavor to enforce. Other states restrict themselves to chartering and closing banks (or, in some cases, delaying the closing of banks). All except five state require their chartered depository institutions to obtain federal deposit insurance. Though the recent failure of the Home State Savings Bank of Cincinnati Ohio has led that state to change its policy, banks in the other states (notably Maryland and Massachusetts) obtain their insurance from private (though state supervised) insurance agencies.

Nationally-chartered banks are supervised and examined only by the Comptroller of the Currency. These banks must be members of the Federal Reserve and the FDIC. State-chartered banks that are Federal Reserve members are supervised and examined by the Federal Reserve, and FDIC-insured state-chartered banks are supervised and examined by the FDIC (as well as by the states). The Federal Reserve also regulates bank holding companies.

Savings and loan associations are chartered by the states and by the

Federal Home Loan Bank Board (FHLBB). The deposits in almost all SLAs are insured by the FSLIC, which is an agency of the FHLBB. Credit unions also are state- or federally-chartered and their deposits are insured by the National Credit Union Savings Insurance Fund.

#### Taxation and Subsidization

The transactions balances held at banks are subject to reserve requirements. Because these reserves (which may be kept as deposits at the Federal Reserve banks or in vault cash) do not bear explicit interest, this requirement represents a tax on the users of bank-offered transactions services, particularly since the Federal Reserve was required (in 1981) to charge for its services. However, unlike other taxpayers, banks are not required to reduce deductible interest expense by tax-free interest income from state and municipal obligations (except to a small degree that is scheduled to increase gradually.)

Federal provision of deposit insurance provides an important subsidy to many banks and savings and loan associations. Deposit insurance premiums are not priced directly according to the risk to the insurance fund imposed by a bank. Since the insurance premium is assessed on all deposits but covers de jure only deposits up to \$100,000 per account in each bank, the smaller banks that hold relatively few deposits over this amount were subsidized and the larger banks were penalized. However, the FDIC handled almost all failures of larger banks by arranging for an assumption of the banks' total deposit liabilities by another bank, thereby protecting all depositors. When the Penn Square Bank of Oklahoma failed in 1982, this practice was not followed. But, when doubts surfaced about the solvency of the Continental Illinois Bank, the



FDIC feared a run and announced that all the bank's (and its holding company's) liabilities would be insured. Thus, very large banks again are seen as "failure proof," but there is uncertainty about the less-than-giant banks.

### Foreign Banks

Prior to passage of the International Banking Act of 1978 (IBA), foreign banks could establish a presence in the United States according to the laws of the individual states. At that time, twenty-four states permitted foreign bank agencies and twelve allowed branches. Unlike domestic banks, foreign banks could establish branches in more than one state, since they were defined as "banks" under the McFadden Act. The IBA put the supervision of foreign banks under the Comptroller of the Currency, and generally provided that foreign and U.S. banks would be similarly treated, including branching as permitted to U.S. banks and providing FDIC insurance to retail deposits.

### 5. Present Concerns

It might seem that the inconsistent and untidy U.S. regulatory structure would be sufficient reason for change. But, were if this were the case, a change would have been made long ago. Rather, the most important impetus are the entry of unregulated suppliers of financial services as a consequence of high nominal interest rates and low cost technology, and the failure of banks and thrifts on a scale not seen since the Great Depression.

### Entry of Unregulated Suppliers

Unregulated suppliers, particularly brokerage (such as Merrill Lynch), insurance companies (such as Prudential Life), and department stores (such as Sears) began offering financial services to their customers for two principal reasons. One is the increase in interest rates and the Reg Q ceilings

that prevented chartered financial institutions from competing for consumers' funds. The second is the increasingly lower cost of transferring and keeping track of funds as computers improved considerably. As controls on interest rates, which previously saved banks from competing with each other, became ineffective for this purpose, and as brokers entered their markets, banks have asked for permission to offer a fuller range of services. Thus far, they have obtained the right to offer discount brokerage services only.

### Failures

Thrift institutions failed in numbers that were not seen since the Great Depression largely because of the unexpected increase in the level and volatility of interest rates. The thrifts held unbalanced portfolios that were long on fixed-rate mortgages and short on short-term savings and time deposits. They were profitable because their investments in mortgages were subsidized, first, by lower taxes geared to their mortgage holdings, and second, by underpriced deposit insurance that did not take account of interest rate risk. They also benefited from the Reg Q ceilings on time deposits, as long as these were effective. But the interest rate increases of the late 1970s resulted in both severe capital losses on their assets and deposit drains as the public moved their funds to the market-rate MMMFs. The consequence was the official failure of 164 SLAs during the three years ended June 30, 1984.<sup>2</sup> Over the five calendar years 1980-1984, some 510 SLAs either failed or were merged to avoid failure.<sup>3</sup> As of December 31, 1983, it is estimated that, restated on a market-value basis, the net worth of mutual savings banks is negative \$12.3 billion and the net worth of savings and loan associations is negative \$73.7 billion.<sup>4</sup> While the thrifts were given the power to offer a wider

range of assets and services, including variable rate mortgages, they are finding it difficult to restructure their balance sheets quickly. Thus, unless interest rates unexpectedly decrease, it is likely that more thrifts will fail.

Commercial banks experienced very few failures until 1982. Between 1943 and 1981, an average of six banks a year failed. The number jumped to 34 in 1982, 44 in 1983, and 42 through the first half of 1984 -- 120 in all. Several factors appear responsible for the failures. Bovenzi and Nejezchleb studied the 120 failures in terms of the market conditions that might explain them.<sup>5</sup> They conclude that "[g]eneral economic conditions seem to have played a large role in higher failure rates. ... Chief among these is the level of real interest rates." (p. 67) In addition, higher failures were experienced in regions that had experienced booming economies in the 1970s, but were adversely affected by the downturn of the 1980s. These states also were ones where new banks were chartered at relatively high rates; these banks tended to fail "at rates well in excess of what their proportion of the population would suggest." (p. 68) Deregulation, however, does not appear to have played a role. The 1982-83 failures also were studied by Short, O'Driscoll and Berger.<sup>6</sup> They compared the financial statements of the failed banks and nonfailing banks of a similar size in the same state. The analysis also was conducted for failed and nonfailed banks in 1964 (a year of relative stability) and 1975 (when failures increased significantly.) Deposit insurance was increased to \$40,000 per account per bank in 1974 and to \$100,000 in 1980. Their analysis indicates that "managerial decisions to accept more risk have played an important role in the determination of bank failures." (p. 3) An additional, and from previous U.S. history, pervasive cause of failures is malfeasance by bank managers and



owners. Utilizing data presented in Congressional hearings and gathered by the staff of the U.S. House of Representatives Committee on Government Operations, Peterson and Scott report that malfeasance was the principal contributing factor to the failure of 45 percent of the 1982 failures, and was related to the failures of an additional 36 percent.<sup>7</sup> Among the failures in 1983 and the first quarter of 1984, they report that malfeasance and malfeasance plus other factors were associated with 18 and 35 percent of the number that failed.

## 6. Proposals for Reform

### Congressional Reactions to the Banking Situation

The Congressional reaction to the entry of unregulated suppliers and the failures of thrifts and commercial banks has been to hold hearings, berate regulators and bankers, and propose some legislation. Previously, the Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act of 1978 had established the Federal Financial Institutions Examination Council to coordinate the supervision and examination procedures of the federal agencies and to establish uniform principles, standards, and examination forms. A recent report by the General Accounting Office, however, charged that the Council was not successful in obtaining much cooperative action by the agencies.<sup>8</sup>

The Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act of 1980 (DIDMCA) gave thrifts wider powers, partially lifted the ceilings on time deposit interest rates, and mandated reserves at the Federal Reserve for all purveyors of third party transfer accounts. The Garn-St German Act of 1982 accelerated the deregulation of interest rates by providing for bank money market accounts. It also permitted interstate mergers where necessary to

save failing institutions.

A number of additional bills have been proposed but not enacted. These variously would remove the nonbank bank "loophole," widen the powers of banks to offer insurance, and restructure the supervisory agencies. Some Congressmen have threatened to roll back deregulation on the grounds that the banks are unable to use the powers they were given -- despite the evidence that the current problems are not at all related to the powers, but to their previous denial.

#### Deposit Insurance Agency Proposals

As one of its provisions, the Garn-St Germain Act required the deposit insurance agencies to prepare studies of and proposals for change in federal deposit insurance. The FDIC and the FHLBB (of which the FSLIC is a part) prepared fairly voluminous reports that discuss and summarize many of the important issues, and are worth reading. Very briefly, the FDIC recommends the following changes: reduction in the effective insurance of deposits over \$100,000 per account per institution to the proportional amount recovered (previously the FDIC had, in practice, almost always covered all deposits), deposit insurance premiums that vary with risk (three risk classes are proposed), increased capital through use of subordinated debt, public disclosure of supervisory actions against institutions, and the merger of the insurance funds with the FDIC given sole responsibility to examine banks and thrifts.<sup>9</sup>

The FHLBB recommends the following changes: development of private insurance to supplement government insurance, use of risk-related deposit insurance premiums by insured institutions (including current value accounting

of some sort), and higher equity capital by insured institutions, and continuation of the the FHLBB and the FSLIC as independent agencies.<sup>10</sup>

The National Credit Union Administration (NCUA) recommends that credit unions' risk exposure be limited by not having deposit insurance on small balances and by charging premiums for balance over \$50,000; private insurance could be substituted for government insurance. The present system of regulation and insurance would not be changed.<sup>11</sup>

#### Administration Proposals

Two proposals have been made by the Executive branch. One is the result of a several year effort by a committee chaired by Vice President Bush, the members of which included the heads of all the banking and banking related regulatory agencies and the Secretary of the Treasury.<sup>12</sup> Among its recommendations are a restructuring of the federal regulatory system that would, in sum, put the Federal Reserve in charge of almost all bank supervision and examination. The Office of the Comptroller of the Currency (retitled the Federal Banking Agency) would supervise all but the national banks that a subsidiaries of the largest holding companies or those with foreign branches; these would be supervised by the Federal Reserve. The FDIC would examine and supervise only those banks that were in danger of failing. The FHLBB would supervise savings and loan associations and banks that could qualify as thrifts (institutions substantially involved in residential mortgages.) Holding companies would continue to be supervised by the Federal Reserve, except that where the lead bank has a national charter, the Comptroller would be the principal supervisor.

The second proposal is made by the Treasury Department.<sup>13</sup> Their



recommendations are similar to those proposed by the deposit insurance agencies: risk-related deposit insurance premiums, increased equity capital (including subordinated debt), and improved accounting and disclosure.

#### 7. Evaluation of the Problems and the Proposals

As outlined above, the principal problems facing the U.S. banking system are a disintegration of the regulations and barriers to entry imposed in the 1930s, and increasing failures and risk-taking by bankers due largely to the incentives of underpriced federal deposit insurance. The various proposals for change address these concerns incompletely, in part because they do not consider the basic reasons for regulating financial institutions.<sup>14</sup> Among these reasons are several that once may have been, but are no longer important. These include seignorage, fear of monopoly, support of social goals, the conduct of monetary policy, and the avoidance of financial crises.

#### Past, No Longer Relevant Reasons for Regulation

In the past, I believe that governments regulated banks primarily to capture the benefits from seignorage on money, which was an important source of revenue for those in power. While governments could (and did) obtain seignorage by coining and printing money directly, periodic abuses (such as debasement and overprinting) made government money suspect. Consequently, privately-run banks had a comparative advantage in money supply, and they could be taxed through forced loans or partial ownership. Bank profits, and thus the amount that could be extracted, could be enhanced by giving the favored bank a monopoly. Hence the practice of restrictive chartering.

In the U.S., fear of monopoly banking (perhaps as a consequence of the

colonialists' experiences with the Bank of England) and concern for state sovereignty, were two (but not the only) reasons for interstate banking restrictions. But this fear has no present basis in fact, for three reasons. First, banks have for some time offered most financial services nationwide, with no aggregation of power to a few institutions. To the contrary, the entrance by money center banks into other areas and of international banks into money centers has decreased the possibility of concentrated power. Second, empirical studies do not indicate the dominance of a few banks by reason of economies of scale, were branching not restricted; indeed, the data indicate diseconomies of scale.<sup>14</sup> Third, restrictions on entry serve to enhance whatever partial monopolies there may be, particularly where natural business areas include more than one state.

Support of socially-desired goals, such as housing, has been used to support regulation, particularly the subsidized or forced specialization of thrift institutions. Recent experience, though, has shown this type of regulation to be dysfunctional. A considerable body of research also shows that directing and subsidizing credit for social goals is inefficient and rarely effective.

Monetary policy, whether directed towards control of the money supply, interest rates, or bank credit, also has been put forth as a reason for the regulation of financial institutions (particularly by the Federal Reserve.) However, the central bank can effect monetary control entirely through open market operations. The regulation of financial institutions and services is not at all necessary -- indeed, it often gets in the way of effective monetary control.

Financial crises can be obviated by the central banking maintaining aggregate bank reserves. Bank runs (which could be offset by central bank actions) have been completely eliminated by the provision of federal deposit insurance.

#### Present Reasons for Regulation

Deposit insurance has created incentives towards risk-taking since depositors have been absolved of the necessity of monitoring bank operations, and bankers need not be concerned about the fears of depositors. As present and past experience with state-sponsored deposit insurance shows, this situation gives rise to a serious moral hazard problem, which necessitates regulation. A complete discussion of the problems and alternative solutions cannot be provided here.<sup>15</sup> However, an important conclusion is that banking regulation should be directed primarily towards reducing the moral hazard from deposit insurance by increasing the incentives of bankers to avoid excessive risks rather than by restricting the activities in which bankers can engage.

The other reason for regulation is that some people benefit thereby. These beneficiaries include government agencies, users of financial services, and providers of financial services.

The Federal Reserve, as central bank, finds it useful to have a constituency of banks that must look to it for permission to do things that they want to do. The regulated banks also might find the Fed's regulation desirable as compared to some other agency because they perceive that the Fed needs their support in other matters. The chartering agencies would have little to do were charters not required. Hence their interest in continuing this form of



regulation and the supervision that goes with it. As noted above, the deposit insurance agencies have an interest in reducing the costs that would be imposed.

Most users of financial services would benefit from complete deregulation. In particular, restrictions on all forms of entry -- via providers, products, locations, and prices -- work to their detriment. Some users, however, benefit from regulations that direct credit towards them. Such U.S. laws include the Community Reinvestment Act and the Equal Credit Opportunity Act. The housing industry, in particular, has benefited from the direction of funds to mortgages. However, as noted, recent experience indicates that situation is often undesirable and is not necessary.

Some regulated providers benefit from regulations that restrict competitors from opening offices in their areas. Banks and thrifts have benefited, in the short run, from ceilings on the interest rates they could offer depositors. But, as they competed less efficiently with "free" services and as alternative investments were designed by entrepreneurs, this benefit became a detriment. Unregulated providers of financial service benefit from regulations that prevent banks from competing with them. These providers include securities brokers and underwriters, insurance agents and underwriters, and travel agencies.

#### 8. Prospects for Change

The present proposals for regulatory change are the latest in a very long line. Almost none of the previous proposals were adopted. Regulatory change has not come, I believe, because those who would benefit from deregulation (predominantly consumers) find it less costly to overcome the

opposition of those who benefit from the status quo. However, regulations do change, for two principal reasons. One is the effect of incentives for innovations that allow suppliers to avoid the regulations. As the opportunity value of such innovations has increased, the regulations have become less meaningful, and hence, less beneficial to established institutions. Second, crises force change. One such crisis was the Great Depression. The present one may be is excessive risk-taking and bank failures induced by deposit insurance. If things get bad enough, we might change the system. But if past experience is a guide, the change need not be for the better.

Footnotes

- <sup>1</sup>For a detailed description see Carter H. Golembe and David S. Holland, Federal Regulation of Banking, 1983-84, Golembe and Associates: Washington, D.C., 1983, and for a more complete outline see George J. Benston, "" in George J. Benston, ed.,
- <sup>2</sup>George J. Benston, "Savings and Loan Association Failures: An Analysis of Proximate Causes," unpublished manuscript, University of Rochester, 1985.
- <sup>3</sup>James R. Barth, R. Dan Brumbaugh, Jr., Daniel Sauerhaft, and George H. K. Wang, "Thrift-Institution Failures: Causes and Policy Issues," paper presented to the Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, May 1-3, 1985.
- <sup>4</sup>Edward J. Kane, The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance, MIT Press: Cambridge, MA, 1985, Tables 4-5 and 4-6.
- <sup>5</sup>John Bovenzi and Lynn Nejezchleb, "Bank Failures: Why are There So Many?," Issues in Bank Regulation, Winter 1985, 54-68.
- <sup>6</sup>Eugenie D. Short, Gerald P. O'Driscoll, Jr., and Franklin D. Berger, "Recent Bank Failures: Determinants and Consequences," paper presented to the Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, May 1-3, 1985.
- <sup>7</sup>Richard L. Peterson and William L. Scott, "Major Causes of Bank Failures," paper presented to the Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, May 1-3, 1985.
- <sup>8</sup>Comptroller General of the United States, Federal Financial Institutions Examination Council Has Made Limited Progress Toward Accomplishing Its Mission, Report to Congress, General Accounting Office GGD-84-4:



Washington, D.C., February 3, 1984.

- <sup>9</sup>Federal Deposit Insurance Corporation, Deposit Insurance in a Changing Environment, A Study Submitted to Congress by the Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, D.C., April 1983.
- <sup>10</sup>Federal Home Loan Bank Board, Agenda for Reform, A report on deposit insurance to the Congress from the Federal Home Loan Bank Board, Washington, D.C., March 1983.
- <sup>11</sup>National Credit Union Administration, Credit Union Share Insurance, A Report to the Congress prepared by the National Credit Union Association, Washington, D.C., April 1983.
- <sup>12</sup>George Bush, Blueprint for Reform: The Report of the Task Group on Regulation of Financial Services, Washington, D.C., July 1984
- <sup>13</sup>The Working Group of the Cabinet Council of Economic Affairs, Recommendations for Change in the Federal Deposit Insurance System, Washington, D.C., January 1985.
- <sup>14</sup>For supporting arguments and documentation of the conclusions given here, see George J. Benston, "Federal Regulation of Banking: Analysis and Policy Recommendations," Journal of Bank Research, Winter 1982, 216-244.
- <sup>15</sup>The issues are analysed in George J. Benston, Robert A. Eisenbeis, Edward J. Kane, George G. Kaufman, and Paul M. Horvitz, Ensuring the Safety and Soundness of the Nation's Banking System: An Analysis of Policy Alternatives, a study being prepared for the American Bankers Association

APPENDIX "FNCE-24"

**SELF-DEALING AND CONFLICTS OF INTEREST**

GOODMAN AND CARR  
Suite 2300  
200 King Street West  
Toronto, Ontario  
M5H 3W5

INDEX

A. SELF-DEALING  
I. INTRODUCTION .....  
II. THE MODEL .....  
B. CONFLICTS OF INTEREST  
I. INTRODUCTION .....  
II. FRAMEWORK.....  
C. PENALTIES AND ENFORCEMENT .....  
I. INTRODUCTION .....  
II. PROPOSALS .....  
D. IMPLEMENTATION .....  
TABLE 1 .....



## A. SELF-DEALING

### I. INTRODUCTION

It is generally accepted that there are two primary goals for the financial industry: solvency and an efficient capital market. The model which we have set forth below protects against risks to the solvency of financial institutions and at the same time permits such institutions to engage in legitimate business activities, thereby maximizing competition in the financial services market place. In this regard, we adopt and reiterate the following concern which was raised in "Proposals for Revision of the Loan and Trust Corporation Legislation and Administration in Ontario":

"As the purpose of the industry is to serve the public by providing competitively priced financial services in response to customer needs and demands, it is important that requirements to protect the system and public depositors from abuse not interfere with the ability of the responsible members of the industry to carry on their business. This means that new laws and administration must, to the maximum extent practicable, not increase the burdens or restrictions on those in the industry who are conducting their business with prudence and are behaving in full recognition of their legal and fiduciary obligations."<sup>[1]</sup>

### II. THE MODEL

The following model contains ten elements each of which will be shown in bold type in the body of this report.

1. **A financial institution will be prohibited from engaging in related-party transactions, except in certain specific situations in which it will be entitled to**

---

[1] "Proposals for Revision of the Loan and Trust Corporation Legislation and Administration in Ontario", November 1983 at p.6.

**engage in transactions which do not have or are not reasonably likely to have a significant impact on the institution's solvency.**

### Commentary

Existing legislation governing financial institutions permits financial institutions to engage in related-party transactions except for those specifically prohibited. As a result, institutions may engage in a broad range of non-arm's-length transactions. We propose that the legislation be amended to prohibit all related-party transactions (which would be broadly defined) subject to specific exceptions.

The overriding concern about an institution engaging in self-dealing transactions is the effect that the transactions may have on the solvency of the institution. We propose, therefore, that those transactions which do not have, or could not likely be expected to have, a significant effect on the solvency of an institution should be permitted. This type of regulatory framework will, we believe, strike an appropriate balance between the goal of ensuring the solvency of institutions and the goal of permitting the maximum degree of competition in the marketplace.

We are proposing, therefore, that the exceptions to the ban on self-dealing be tailored to ensure that permissible transactions do not threaten the solvency of a financial institution. Very simply put, if, for example, a financial institution has a net worth of \$100,000,000, it should be permitted to acquire, from a related party, property having an acquisition cost of, let us say, \$1,000,000. Presumably, even if the property acquired is worthless, the solvency of the institution would not be threatened. On the other hand, the institution should not be permitted to

acquire property at a cost of \$50,000,000 or to acquire 50 properties at a price of \$1,000,000 each, since such transactions may have a serious impact on the institution's solvency if the properties are acquired for more than their fair value.

The following general guidelines for the formulation of the exceptions are proposed:

(a) The exceptions should be set forth in the particular legislation governing each of the four sectors of the financial services industry. Accordingly, the exceptions for one sector may be different than those in other sectors, reflecting the different tests which might be required to ensure solvency and the different limits which might be imposed.

(b) The legislation should impose limits on the size of any individual related-party transaction and should also impose aggregate limits on all such transactions. The limits on the size of any given transaction may vary depending upon the nature of the property being acquired i.e., one limit may apply to real property, another limit to marketable securities, etc. As an example, the legislation may allow an institution to acquire from related parties property having a maximum aggregate acquisition cost of 10% of the institution's capital and surplus. If this institution's capital and surplus is \$100,000,000 and if it acquires from a related party real property for \$10,000,000, the institution will reach its limit and it will be prohibited from engaging in any further self-dealing transactions until such time as the property is sold or the institution



increases in size, enabling it to acquire additional property in related-party transactions. It should be noted that the "true" fair market value of the property, however determined, would not necessarily be relevant to the permissability of such transactions.<sup>[2]</sup>

We considered a general prohibition against self-dealing in transactions involving real property and all other property, except where a generally prevailing market price for homogenous products, investments or services, based upon independent contemporaneous transactions, is readily available. This would permit an institution to achieve the securities of a related party at a publicly-traded price, established on a recognized stock exchange under normal trading conditions. We have reservations concerning this approach. We believe that an outright ban on real estate transactions unnecessarily restricts legitimate competition and that the public is sufficiently protected if the model which we propose is adopted. On the other hand, we also believe that even the purchase of publicly-traded shares in non-arm's-length transactions should not be permitted without safeguards. We are not satisfied that the market necessarily accurately reflects the fair market value of the shares which an institution proposes to acquire. For example, one might

---

[2] We would suggest that, in any event, the likelihood of an institution acquiring property from a related party at an acquisition cost substantially greater than the fair market value of the property would be substantially reduced if our model requiring the review of permissible related-party transactions by an independent committee is adopted.

question whether the trading price of the shares of Canadian Commercial Bank, immediately prior to the announcement that governmental assistance was required to protect the solvency of the Bank, truly reflected the fair market value of those shares. If a financial institution had acquired shares of the Bank prior to the announcement, there could have been a significant negative impact on the solvency of such financial institution.

The Securities Act of Ontario recognizes that the market price of securities during a defined period of time may not truly reflect the value of those securities. For example, when determining whether a follow-up offer is required after an exempt take-over bid, the Ontario Securities Commission is specifically empowered to review the determination of market price in order to decide whether the trading price of the stock had been affected by "an anticipated take-over bid or by improper manipulation". We suggest that a similar review mechanism would be required if institutions were permitted to purchase securities of a related party. We believe that such procedures would be unnecessarily cumbersome and that the model which we have proposed will sufficiently protect against abuse.

(c) The legislation should provide for a ban on all related-party transactions for a specified period of time after the establishment of a new financial institution or upon a change in the control of the institution. This rule will permit the regulators to assess carefully the

character of new controlling shareholders over a period of time and, more important, will remove the temptation to acquire control of a financial institution for the purpose of using its assets for the controlling shareholders' own purposes or for the purpose of paying for the acquired shares.

(d) The legislation should permit:

(i) certain purchases or sales of services within modest limits, (for example, 1% of total expenses or revenues), between affiliated institutions at market prices;

(ii) modest loans to officers and employees, subject to conditions and limits similar to those contained in the Bank Act;

(iii) typical employee compensation arrangements, such as stock option and stock purchase plans; and

(iv) other de minimis transactions in which financial institutions currently engage as part of the ordinary conduct of their business.

(e) Nevertheless, the regulators should be given an overriding discretion to prohibit an institution from engaging in related-party transactions if they determine that allowing the institution to engage in such transactions would be contrary to the public interest. The regulators



should also be entitled, in appropriate circumstances, to reverse transactions or to require an institution to dispose of property acquired in a related-party transaction. Finally, the regulators should be empowered to cause an institution, in the appropriate circumstances, to eliminate the asset so acquired from its borrowing base.

2. All permissible "related-party transactions" must be approved in advance by a review committee (the "Committee").

### Commentary

The foregoing constraints on related-party transactions should be sufficient to protect an institution's solvency. Nonetheless, we believe that it is in the best interests of the public that a review committee be established and that the Committee be required to review all proposed related-party transactions; to ensure that those transactions which are subject to a legislative ban do not proceed; and to approve permissible transactions if they are satisfied that such transactions are structured and priced in a manner which is comparable, in all respects, to arm's length transactions.

We see the Committee as having the following advantages:

- (a) A legislative ban on certain transactions does not in and of itself ensure an institution's compliance with the prohibitions. Unless knowledge of the prohibitions becomes commonplace in an institution, banned transactions may be completed, not necessarily in deliberate contravention of the rules, but due to lack of awareness. It is proposed

that the Committee be charged with the responsibility of learning the legislative requirements for self-dealing and disseminating that information to the staff of the institution. This will increase the likelihood that prohibited transactions will be brought to the attention of the appropriate parties and will be dealt with in the prescribed manner.

(b) The Committee will help to ensure that permissible related-party transactions are carried out in a manner which closely approximates arm's length transactions.

(c) The Committee will ensure that there is an independent group policing management of the institution and monitoring the operations of the institution in areas of self-dealing. All staff of the institution will have direct access to the Committee and will be able to report suspect transactions on a confidential basis.

We propose that there be legislative amendments requiring all financial institutions to pass a by-law establishing the Committee in much the same way that the Canada Business Corporations Act ("CBCA"), the Ontario Business Corporations Act ("OBCA") and other statutes mandate a requirement for an audit committee. The Committee would be charged with responsibility for reviewing and approving all permissible related-party transactions. If a transaction is not approved by the Committee, the transaction would not be allowed to proceed.

The idea that a committee be charged with responsibility for reviewing related-party transactions is not new. For example, in 1977, the Board of Governors of

the Canadian Institute of Chartered Accountants appointed a special committee to examine the role of the auditor. The report of the committee (the "Adams Report"), which was released in 1978, recommended that all corporations establish a code of corporate conduct in their by-laws, which would be monitored by the audit committee. Similarly, the "Report of the Royal Commission on Corporate Concentration" (the "Dickerson Report"), which was released in March of 1978, considered the role of an audit committee and recommended as follows:

"We see an augmented role for the audit committee of the Corporation in connection with transactions involving potential conflicts of interest among the directors, officers, major shareholders and the Company."<sup>[3]</sup>

In arriving at our proposals that a new committee be established to review related-party transactions, we did consider the possibility of charging audit committees with this responsibility but we rejected this approach for a number of reasons:

(1) Although a majority of the members of an audit committee must be "independent", we believe that the test of independence for the purpose of membership in the Committee should be more stringent than the test for membership in an audit committee.<sup>[4]</sup>

(2) An audit committee is mandated for a public company in order to protect the interests of the public shareholders. The

---

[3] Report of the Royal Commission on Corporate Concentration at p. 266.

[4] See recommendation #5, under the heading, "The Model", below.



Committee would be charged not only with protecting the interests of the shareholders, but also the interests of the depositors, policy holders or certificate holders, as the case may be, of the institution (the "Public").<sup>[5]</sup> The difference in the duties of care could be more clearly maintained with two separate committees.

(3) In a public company which is not a financial institution, concerns about conflicts of interests and self-dealing are not of the same magnitude or importance as they are when the public's money is at stake.

We believe, therefore, that the committee charged with the responsibility for reviewing related-party transactions should not have its attention diffused.

3. The Committee is to consist of not less than three members chosen from the board of directors of the financial institution.

### Commentary

Determining who should be charged with the responsibility for reviewing related-party transactions requires careful consideration. In making our determination, the following criteria were thought to be relevant:

(a) the requirement that such a person be truly independent, as discussed in more detail below;

---

[5] See recommendation #10, under the heading, "The Model", below.

- (b) the necessity for prompt, efficient review of related-party transactions;
- (c) the necessity for an intimate knowledge of the financial services business;
- (d) the potential liability to which the person would be exposed;<sup>[6]</sup>
- (e) the likelihood of finding suitable available candidates who would be willing to accept the required responsibility and potential liability; and
- (f) the compensation which such a person would require, having regard to this responsibility and liability.

The decision to have the Committee consist of directors, while not perfect, seems, in our view, to be the choice which best meets the above criteria. We did consider the possibility of having government regulators approve related-party transactions but we believe that this is not an appropriate function for regulators. This is clearly not their traditional role; a large bureaucracy would be required to handle the volume of transactions; and it could prove most embarrassing to the government if the regulators approved a transaction which is subsequently discovered to have detrimentally affected the solvency of an institution, even if approval were granted on the basis of insufficient disclosure of necessary information by management.

---

[6] Ibid

4. The independent members of the board of directors who will be eligible to serve on the Committee should be selected in the ordinary manner by the shareholders of the financial institution to serve on its board of directors.

#### Commentary

We found it most difficult to arrive at the appropriate process by which independent directors should be selected. Initially, if one considers the interests which must be protected, it seems appropriate that the independent directors be selected by the Public. Authority for the selection of directors by persons other than shareholders already exists in other jurisdictions. For example, representatives selected by the workers are appointed to boards of directors in both Sweden and Germany. We suggest, however, that little will be gained from this type of selection process. Typically, (as shown in the experience of mutual life insurance companies), the public are not sufficiently organized to put forward their own nominees and, as a result, their nominees are selected by management. If this is the case, little is gained by going through the expensive and cumbersome procedure of providing for independent elections.

The Dickerson Report suggested that consideration be given to having public directors appointed to the boards of major Canadian corporations. Such directors would not be elected by the shareholders, but would, instead, represent the interests of various public interest groups. The Commission rejected this suggestion for the following reasons:

"Who should be entitled to select the public director, and by what process should he be selected? If the idea is to provide an answer to an alleged lack of legitimacy, it is mandatory to have an acceptable and



workable selection arrangement; otherwise the public director will be no more legitimate than any other director ... it is never easy to identify the proper constituencies and the appropriate institutional forms are never clearly definable. Even if it were possible to select special interest groups, balancing the extent of their participation relative to one another and to shareholders would inevitably be completely arbitrary ... Moreover, we think such directors would invariably, and frequently, find themselves in irreconcilable conflict among duties to the special interest group, to the shareholders and to the corporation:"<sup>[7]</sup>

We accept these concerns as valid and believe them to be equally applicable to the issues raised herein.

Another alternative which we considered was whether the directors should be selected from an "approved" panel of candidates. In "Selected Topics in Canadian Company Law Reform, 1975" (the "Alberta Report"), the authors considered the optimal composition of the board of directors of a public company. After recommending that at least one-quarter of the members be "outside directors", as that term is defined in the OBCA, it was recommended that consideration be given to the suggestion that a panel of independent persons be selected by a committee of representatives of corporations and government from among whom outside directors could be appointed. This suggestion was never implemented; the only corporation using this form of selection, of which we are aware, is the Prudential Insurance Company of America, which has six of its twenty-four directors chosen by the Chief Justice of the Supreme Court of New Jersey. We believe that the time, effort and cost of establishing approved panels is not practical, given the number of institutions which will require a Committee. Further, provided that the

---

[7] Report of the Royal Commission on Corporate Concentration at p. 299.

members of the Committee possess the qualifications discussed in this report, there seems to be little reason why the choice of the directors who will ultimately form the Committee should not be made in the ordinary manner.

We suggest that consideration should be given to the enactment of a requirement for cumulative voting in financial institutions. A cumulative voting requirement will, in many instances, make it more likely that minority shareholders will have representation on the board. As will be noted in recommendation No. 5 of this Part, in certain circumstances minority shareholders would qualify as being independent and it may therefore be appropriate for minority shareholders to have one or more nominees on the board.

5. All members of the Committee must be "independent", as defined in the following manner:

(a) The independence of a member of the Committee is a question of fact;

(b) A person is deemed not to be independent if:

(i) he is an officer or employee of the financial institution;

(ii) he is a shareholder who, alone or in combination with one or more associated shareholders (as defined, for example, in the Loan and Trust Corporations Act (Ontario)), holds a sufficient number of shares of the institution to

affect materially control of the institution. For the purposes of this test, if a shareholder, alone or in combination with one or more associated shareholders, holds more than 20% of the outstanding voting shares of the institution, he shall be deemed, in the absence of evidence to the contrary, to affect materially the control of the institution;

(iii) he or his associates have a significant financial interest in the institution or the institution has a significant financial interest in the individual or his associates (other than by way of the ownership of shares). A person will be deemed to have a significant financial interest if, for example, he is a significant borrower from the institution, with significance being assessed from the point of view of both the institution and the nominee for membership;

(iv) he is a director, officer or employee of an affiliated company;

(v) he is an auditor or solicitor for, or a member of a firm of auditors or solicitors, for the financial institution or any company affiliated with the financial institution; or

(vi) he is a relative of any of the foregoing individuals, e.g., a spouse or child.



### Commentary

The test of independence which we have proposed is an attempt to ensure that Committee members will not be subject to the control or influence of management or its controlling shareholders. We believe that existing statutory criteria for qualification as an independent director of a public company are not sufficiently stringent for the purpose of determining membership on the Committee. Typical corporate legislation merely treats a director as independent as long as he is not an officer or employee of the corporation. Section 69 of the Credit Unions and Caisses Populaires Act (Ontario), which provides that "no director of a credit union ... shall act in a professional capacity, for compensation, in respect of business matters related to that credit union", is an exception to the general rule. While standard definitions may be adequate to ensure that the shareholders of a corporation are protected, we believe that a more stringent definition is required to ensure that the Public is also protected.

No matter how all-encompassing the definition of independence may be, there is always the possibility that there are some people who, while technically independent, are not truly independent. For example, if a holding company owns a 100% interest in a trust company and if it also effectively controls an insurance company through its ownership of a 49% interest, even though the insurance company is not affiliated with the trust company, we doubt that the directors, officers and employees of the insurance company should be considered independent for the purposes of qualifying for a position on the Committee of the trust company. However, if another shareholder owned 51% of the insurance company, so that the

insurance company was no longer controlled by the holding company, it may very well be that its directors and officers should be considered independent. It is for this reason that we have provided that independence is a question of fact. As will be noted in Part C of this paper under the heading "Penalties and Enforcement", we have provided that interested parties may seek a determination from a court as to whether a member of the Committee is independent. Structuring the test of independence in this manner is substantially similar to the manner in which independence is determined for auditors under the CBCA and the OBCA. The test for independence of auditors is, for obvious reasons, intended to be strict. We believe that an equally strict definition of independence is appropriate for membership on the Committee.

Most of the tests outlined above which deem a person not to be independent are self-explanatory. Persons caught by these tests are clearly not independent or because of the positions which they occupy do not have the appearance of independence. With respect to the test in Paragraph (ii), we believe that the determination of whether a shareholder is independent depends upon whether such shareholder controls or is in a position to control the financial institution. Merely because a shareholder is a significant shareholder does not necessarily disqualify him from being independent. In fact, in various circumstances, minority shareholders may be the most appropriate persons to serve on the Committee. For example, if a financial institution has a shareholder owning 70% of the shares, the shareholder who owns the other 30% of the shares is likely to have a substantial interest in protecting the financial institution from abuse by the majority shareholder.

With respect to the test in Paragraph (iii), we do not believe that a person who has borrowed a substantial sum from the financial institution is truly independent or has the appearance of independence. We do not view this to be a radical concept. From discussions with senior banking representatives and government regulators in the United States, we have determined that, while the boards of directors of major U.S. financial institutions include senior executives of other corporations, these corporations are not significant borrowers from the financial institutions.

In arriving at our proposal, we considered the possibility that only a majority of the members of the Committee must be "independent". However, we rejected this approach because we believe that a committee, all the members of which are independent, would be more likely to act independently and would be less subject to the influence of management. In this regard, we note that, while the OBCA, CBCA and Loan and Trust Corporations Act (Ontario) merely require a majority of the directors of the audit committee to be independent, section 243 of the Bank and Banking Law Revision Act, 1980 provides that all of the members of the audit committee of a bank must be "independent".

The Committee will be required, on a regular basis, to review proposed transactions which presumably have the support of management. We therefore do not see the necessity of having a management representative as part of a committee which will review proposed transactions already approved by management. We also believe that this will assist in enabling the Committee to act independently and to resist the dictates of strong senior executives.



6. In order for a member of the Committee to be qualified to consider any given transaction, that person must meet the following requirements at the time the transaction is to be reviewed:

(a) he must meet the requirements for independence set forth in recommendation No. 5, above;

(b) he and his associates must not have a material interest, direct or indirect, in the transaction or its outcome; and

(c) he and his associates must not have engaged in any significant professional activities with or on behalf of the other party to the transaction.

#### Commentary

Even if a member of the Committee is sufficiently independent at the time of his election to the Committee, he may not be independent in relation to the given transaction under review. For example, if the president of company X is on the board of financial institution Y, he may meet the general tests of independence set forth above. However, if the transaction under review is one in which company X has an interest or one in which company X may be materially affected by the outcome, he would not be sufficiently independent to enable him objectively to review the transaction and he should thereby be disqualified.

The use of such a transactional test for independence ensures that the Committee is truly independent on an ongoing basis, rather than merely being independent at

the time of its formation. This approach is similar to the flexible approach contained in the Securities Act of Ontario. That act defines certain individuals as "insiders" but, in addition, it deems persons to be "insiders" from time to time with respect to specific transactions in order to ensure that information relating to those transactions is not misused.

As a result of this transactional test for independence, it may happen that there will not be a sufficient quorum of independent members of the Committee available in order to approve a given transaction. In that case, the transaction should not be allowed to proceed.

7. No person shall be a director of a financial institution unless he is registered with the appropriate regulatory authority. Registration should be granted only where the regulators are of the opinion that such person is suitable for registration and the proposed registration is not otherwise objectionable.

#### Commentary

In order to ensure that only appropriate individuals serve on the boards of directors of financial institutions, legislation should require that such individuals be registered with the appropriate regulatory authority. This procedure will enable the regulators to satisfy themselves that the directors of financial institutions have the proper expertise, experience and character to assume a position of trust vis-a-vis the institution and the Public. It is suggested that the registration procedures and requirements under the Securities Act can serve as a useful guide to the procedures and requirements which should be required for directors of financial institutions.

Registration requirements will have an additional benefit. The regulatory authority will be in a much better position to assess the independence of directors who are appointed to the Committee and to take the necessary steps, in a timely manner, to ensure that directors who are not independent are removed from the Committee.

8. The functions of the Committee will be as follows:

- (a) to establish procedures to ensure that related-party transactions come to the attention of the Committee for review;
  - (b) to establish procedures to review related-party transactions;
  - (c) to become familiar with those transactions which are prohibited under the governing legislation;
  - (d) to retain independent counsel, auditors, valuers and other professionals when necessary to advise the Committee;
  - (e) to educate the staff of the institution concerning prohibited types of transactions;
  - (f) to establish guidelines for determination of the types of permissible related-party transactions which will be allowed to proceed;
  - (g) to approve or disallow permissible related-party transactions;
- and



**(h) to report all related-party transactions to the appropriate regulatory authorities on a regular basis.**

### Commentary

One of the major advantages which we perceive in mandatory use of a committee to review related-party transactions is that the existence of the Committee will assist in identifying transactions which may be contrary to the best interests of the institution and the public.

It will be the responsibility of the Committee to establish mechanisms to ensure that the staff of the financial institution are aware of those types of transactions which require an independent review. As the Committee will operate independently of management, it should be more likely that suspect transactions will be brought to light. During its term of office, the members of the Committee will gain experience in the procedures that must be followed in order to ensure that a related-party transaction is structured in a manner so as to approximate an arm's length transaction and thereby to ensure that the financial institution is subject to the normal business risks. For example, if the related-party transaction involves the acquisition of certain real property, the Committee may require information regarding all prior transactions with the property for the past ten years. The Committee may also decide to obtain its own independent appraisals, rather than relying upon the appraisals obtained by management. Similarly, the Committee may decide to obtain an opinion from outside counsel, rather than relying on the institution's counsel.

9. The responsibilities of the Committee should be reinforced by imposing an obligation upon directors, management, auditors and solicitors of the financial institution to report immediately all related-party transactions of which they become aware.

#### Commentary

The professional advisers of a corporation are in a unique position to receive information relating to related-party transactions. Since the effectiveness of the Committee will necessarily depend upon prompt and accurate disclosure of all such transactions, legislation providing for disclosure by professional advisers is essential. Support for this proposition may be found in the Adams Report in section E-13:

"Lawyers advising an enterprise are uniquely qualified to appreciate the legal implications of enterprise activities that come to their attention. Accordingly we recommend that corporate codes of conduct ... should provide a procedure whereby lawyers advising an enterprise are to inform the audit committee if it comes to their attention, in the course of advising the enterprise, that the enterprise, its directors, officers or employees have engaged in conduct of a serious nature that has broken the law or transgressed the enterprise's code of conduct as expressed in the by-laws. The audit committee should consider any such matter, including any legal advice as to the effects of the breach, and also inform the auditors of it. This will also help to overcome lawyers' reluctance to give information to auditors unless specifically authorized by their client, because their communication with the audit committee would have 'solicitor/client privilege'."

A similar recommendation was made with respect to auditors in section E-18.

10. Members of the Committee, when exercising their powers and discharging their duties as members of the Committee, will owe a duty of care to the Public and to the institution. In fulfilling such duty, they should be

**required to exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent director would exercise in comparable circumstances.**

### Commentary

The OBCA and CBCA provide that directors owe a duty of care to the corporation. Although these provisions allow the directors to have regard to interests other than those of the corporation, there is no obligation on them to do so. Given the nature of financial institutions, we believe that it is appropriate that this duty be extended to the Public. Directors must appreciate that they must act prudently to protect the interests of the people who have entrusted their money to the institution. There is no better way to accomplish this than to extend the duty of care in this manner. A higher standard of conduct is required for a financial institution and its officers and directors than for an ordinary business operation since the liabilities of financial institutions to the Public usually exceed their net worths by a large multiple. When an ordinary business corporation is mismanaged, this primarily affects its shareholders, but when a financial institution is mismanaged, it primarily affects the Public.

In the "1967 Interim Report of the Select Committee on Company Law" the Lawrence Committee proposed that directors be required to exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent director would exercise in comparable circumstances. These proposals were not accepted in the resulting legislation because of concerns that the standard of care would then be too high. Whether or not the Lawrence Committee's proposal is accepted for ordinary business corporations, we believe that such a higher standard is appropriate, for directors of a financial institution.



Combining extension of the duty of care to include the Public and raising the standard of care should help to ensure that the members of the Committee act responsibly. If a decision is made negligently or without regard to this duty of care, the Committee members will be liable to the Public for any damages suffered.

## **B. CONFLICTS OF INTEREST**

### **I. INTRODUCTION**

As set out in "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion" (the "Green Paper"), the Department of Finance proposes that bank and non-bank institutions be allowed to combine under the umbrella of a financial holding company. The Department of Finance recognizes that conflicts of interest arising out of the different functions or activities of financial institutions generally do not directly threaten their solvency. On the other hand, it adopts the view that confidence in the financial services industry is essential and notes that many individuals have expressed concerns that any merging of the four pillars may weaken traditional safeguards and lead to improper use of confidential client information.

For the foregoing reasons, the Department of Finance proposes that legislation require the creation and maintenance of a Chinese Wall between fiduciary operations within a trust company and all other financial operations of the trust company and of its affiliated companies. The Green Paper states that, while Chinese Walls will not ensure that conflicts of interest are not abused, they should limit the opportunities for abuse, since this would, in most cases, necessitate conscious violation of the Chinese Wall procedures. The Green Paper also states that the presence of a Chinese Wall will not weaken the rights of customers to seek legal redress or constitute a legal defence to claims against an institution.

We recognize that abuses of conflict of interest affect public confidence in, and

the integrity of, the financial services system. However, permitting financial institutions to engage in a wider variety of functions would enhance competition among financial institutions, would result in improved services for the consumer and would promote greater efficiency within our financial markets.

We agree with the Department of Finance that a Chinese Wall is an effective tool in limiting the risks posed by conflicts between the fiduciary operations within a trust company and its other financial operations. In addition, however, we believe that the Chinese Wall is equally effective in preventing conflicts of interest not only in the trust industry but also in other branches of the financial community. The proposals, set forth below, constitute a framework for operation and maintenance of a Chinese Wall, in a variety of applications.

## II. FRAMEWORK

1. Legislation should be enacted to require financial institutions to create and maintain Chinese Walls which will prevent the flow of information between certain departments within an institution or affiliated institutions in those situations in which the flow of information between them might give rise to a conflict either: (i) between the interests of customers of the institution; or (ii) between the interests of a customer of the institution and the institution's self-interest.

### Commentary

Inherent in the linking of multiple types of financial services within the same institution and the performance of multiple roles by financial institutions is the possibility of fundamental conflicts between the duties owed to the different



customers of the institution as well as between the duty owed to a customer and the institution's self-interest. Such conflicts are particularly evident when an institution carries on both commercial lending and trust activities. A basic conflict will arise when an institution, in the course of its commercial lending activities, obtains material non-public (i.e. inside) information about a commercial customer. The institution owes a duty to its commercial customer, at common law and to the public pursuant to relevant securities legislation, not to disclose such confidential information. On the other hand, the institution owes fiduciary obligations to its trust customers and it may possibly be in breach of its obligations if it does not use the information which it possesses for their benefit. Thus, the institution may incur a liability if it discloses the information to its trust customers, but it may also be liable if it does not disclose it.

Further, if a financial institution has lent money to a commercial customer, it has its own interests at stake. If the institution also carries on trust activities, it may find itself in a position where it may be in the interest of the institution to make trust fund investments in the commercial customer in order to protect its outstanding loans.

In order to protect the public against an institution which chooses its self-interest over the interests of its customers and to protect the institution from the inherent conflict which exists when it owes fiduciary obligations to two different customers, we propose that legislation require the creation and maintenance of a Chinese Wall between appropriate departments within an institution or affiliated institution.

A Chinese Wall may be defined as a collection of rules, procedures and, possibly, physical arrangements designed to prevent communication of information from one department to another. The Wall may be designed to prevent the flow of all information, only confidential information or only material confidential information, depending upon the relevant circumstances.

In the Green Paper, the Department of Finance recognizes the value of the Chinese Wall in protecting against the risks posed by the conflicts of interest which arise when a trust company carries on both fiduciary activities and commercial lending activities. A Chinese Wall can be effective in this situation because it prevents the flow of information between separate departments within the institution. As a result, trust department personnel will not know the status of such institution's lending relationship with a commercial borrower. If the commercial borrower is experiencing financial difficulties, there should be no risk that trust department personnel will invest trust customers' funds to protect the institution's loan position, because trust department personnel would not be aware of the commercial borrower's precarious position.

In addition, the Chinese Wall would prevent commercial lending department personnel from disclosing confidential information to trust department personnel. This would protect the institution against the risk of making trust fund investments on the basis of material, non-public information. Trust customers should have no complaints if the institution's procedures prevent it from using such information for their benefit, especially if the existence and effect of the institution's Chinese Wall procedures are disclosed to trust customers in advance.

Table I illustrates other types of conflicts which may arise when a financial institution carries on multiple functions. Many of the risks of abuse posed by such conflicts arise because of the possible flow of information between different departments within an institution or between affiliated institutions or because an institution is in a special, confidential relationship with another person and, therefore, owes fiduciary obligations to him. An institution can, of course, owe fiduciary obligations to a customer in situations in addition to those where it is performing a trust management function. For example, in providing investment advice or in acting as a securities dealer making recommendations about securities, an institution will owe fiduciary obligations to its customers and, therefore, may incur liability to them if personnel give advice on the basis of public information which is contrary to inside information possessed by other personnel within the institution. In addition, an institution's self-interest may conflict with the interests of its customers in situations other than those in which it owes fiduciary obligations. Table I, therefore, indicates those situations in which we suggest that a Chinese Wall would be helpful in reducing and managing the risks posed by conflicts of interest.

We do not propose that Chinese Wall procedures replace existing statutory and common law rules which are designed to protect the public from various potential abuses which arise when an institution performs fiduciary activities. For example, we are not suggesting that "know your buyer" rules and insider trading provisions be replaced, nor would we do away with basic legal principles such as the principle that a fiduciary may not earn a secret profit out of his relationship with a beneficiary.



As Table I illustrates, we are also not advocating that a Chinese Wall is effective to protect against all conflicts of interest which can arise when a financial institution performs multiple functions. For example, an institution should be prohibited from investing trust funds in its own deposit instruments except, possibly, in very limited circumstances and where prior consent has been obtained. As well, an institution should be prohibited from being appointed a trustee under a trust indenture if there is a material conflict of interest between its role as trustee and its role in any other capacity; (this is currently the rule under Section 78 of the CBCA and Section 48 of the OBCA). In addition, Chinese Wall procedures may not be entirely effective in situations where an institution acts as an underwriter of securities or trades in securities on its own account and also trades in securities on behalf of customers. In such situations, consideration should be given to supplementing standard Chinese Wall procedures or even prohibiting, at certain times, activities which may pose serious risks of abuse.

2. Legislation should set out only a general requirement for the creation of Chinese Walls, it being left to the regulatory authorities within each sector of the financial services industry to design specific rules and procedures required for institutions within its sector.

#### Commentary

The characteristics of a Chinese Wall may vary, depending upon the types of functions which are carried on by an institution and the size of the institution. For example, Chinese Wall procedures which are suitable for a trust company may not be appropriate for a securities dealer. Further, the types of procedures

suited to a very large institution may not be necessary nor feasible for a much smaller institution. For this reason, we propose that legislation do no more than set out a general requirement for the creation and maintenance of a Chinese Wall. The regulatory authority within each sector should have the responsibility and authority for tailoring Chinese Wall procedures to the needs and requirements of the sector which it regulates. In determining the characteristics of an effective Wall, the regulatory authority should work closely with existing self-regulating organizations and industry associations. In addition, within each sectors sufficient flexibility should be provided to ensure that each institution's procedures, while protecting adequately against abuses of conflicts of interest, do not impose overly onerous financial costs and operational burdens upon the institution.

There are a variety of elements which can be made part of a Chinese Wall. The use to which the Wall is put by an institution will dictate the elements of the specific Wall which is appropriate for that institution. The following rules and procedures may be used to create and maintain an effective Chinese Wall:

(a) Policy Statement - A policy statement is the foundation of a properly constructed Chinese Wall. The statement must set out the types of information which shall not flow between various departments, be it all information, confidential information, or material, confidential information. This statement should be widely circulated among relevant personnel.

(b) Educational Programs - To supplement the Policy Statement,

ongoing educational programs should be provided for personnel within the institution. The programs may include lectures, discussions, explanatory materials and seminars on the potential liability to which the institution may be exposed if its personnel do not adhere to the policies of the institution.

(c) Restricting Access to Files - Files of one department which may contain confidential information should be made off-limits to personnel of other departments.

(d) Disclosure - Customers should be told that information from one department may not be used by another department in making decisions for or servicing such customer. In addition, the Policy Statement of the institution should be distributed to all customers to whom the Chinese Wall is relevant.

(e) Transfers of Personnel - If transfers of personnel are frequent between various departments, they could possibly undermine the appearance, if not the reality, of an effective Chinese Wall. If rotation is necessary, educational programs instituted by the institution should include training for transferred personnel.

(f) Committee Membership - Personnel from one department should not serve on committees which discuss matters or policy involving another department, where the Chinese Wall has been created between the two departments.



- (g)        Physical Separation - Physical separation between departments of an institution reduces the chance of accidental communication of information to personnel who should not receive it.
- (h)        Procedures for Dealing with Accidental Communications of Inside Information - It is unrealistic to expect that a Chinese Wall would always effectively prevent the improper communication of information. In the event of such accidental communication of information, proper emergency procedures should be implemented for dealing with the problem.
- (i)        Compliance Officers - The institution should appoint personnel who will be responsible for ensuring effective operation of the Chinese Wall. As indicated above, a Chinese Wall may prevent the flow of all information, confidential information, or material, confidential information. If the Wall is not designed to prevent the flow of all information, a major function of compliance officers will be to determine on an ongoing basis what information cannot be passed through the Wall.<sup>[8]</sup>
- (j)        Restricted List - Consideration should be given to a restricted list procedure in appropriate circumstances to supplement standard

---

[8]        We have some concern with this approach primarily because it would require systematic evaluation of information to determine its non-public or public character and materiality. In addition, such a system may undermine the appearance of fairness in the operation of the Wall and may impair the evidentiary purpose of a Wall, as the possibility of accidental leaks would be enhanced by increased contacts between various departments.

Chinese Wall procedures. A restricted list procedure prevents an institution from engaging in trades in the securities of a corporation about which it has material, non-public information, even though such information is not disclosed to trading personnel. A restricted list procedure can operate in a variety of different ways. For example, a corporation may be added to a restricted list at the time the institution enters into a commercial relationship with such corporation. Alternatively, the corporation may be added to the restricted list only when the institution acquires material, non-public information about such corporation. An alternative to a restricted list is a "watch" list which requires an institution's compliance officers to monitor the institution's trades in the securities of a corporation about which it has material, non-public information. Trades in the securities of such corporation are prohibited only if trading activity indicates that the Chinese Wall may have been breached and the information leaked to trading personnel.

3. Procedures should be implemented by an institution and by the regulatory authorities to ensure effective maintenance and operation of the Chinese Wall on an ongoing basis.

#### Commentary

The following procedures should be implemented to ensure the proper maintenance and effectiveness of the Chinese Wall:

- (a) An institution should establish internal auditing procedures to monitor and test the operation of the Wall.

(b) The institution's external auditor should be charged with a similar responsibility.

(c) The "review committee" (the "Committee") which has been proposed to review related-party transactions should also be empowered and entrusted with ensuring compliance with Chinese Wall procedures. Ultimate responsibility for the ongoing operation of the Wall should rest with the Committee. However, we propose that all directors of the institution be charged with a duty of care to the Public, as well as to the institution, to ensure that the Wall is maintained in accordance with the rules and procedures which have been set out for such institution by the regulatory authorities. We do not propose that the directors be fixed with personal liability for individual cases in which the Wall is breached or where there is accidental leakage of proscribed information. However, the directors would be personally liable for damages suffered by the Public if the institution failed to maintain an adequate Chinese Wall but not otherwise.

(d) Both the internal and external auditors should be required to report to the Committee any breaches, breakdowns or operational failures of the Wall. In addition, the external auditors should be required to report any problems which they may find to the regulatory authorities, in order to permit the regulatory authorities to take timely steps to ensure that any difficulties are resolved.



(e) The regulatory authorities should be given authority to require an institution to comply with its Chinese Wall rules and procedures. If the institution fails to maintain its Chinese Wall, the regulatory authorities should be entitled to take appropriate steps to ensure that the problems are rectified.

4. Legislation should be enacted to exempt an institution from liability in certain situations where it would otherwise have been liable if it can establish that a Chinese Wall prevented the flow of information between two departments.

#### Commentary

As indicated above, a Chinese Wall is required where, in performing multiple functions, an institution is faced with conflicts between the duties owed to its customers. For example, an institution which carries on commercial lending and trust activities faces potential liability whenever it acquires material, non-public information about a commercial customer. First, if trust department personnel actually use such information for the benefit of the institution's trust customers, the institution may be liable to its commercial customers. Secondly, at common law, knowledge of one individual within an institution will often be imputed to other individuals within the same institution. As a result, even if trust department personnel did not have actual knowledge of the confidential information, the institution may possibly be held liable for trading in the securities of a corporation about which any of its officers had material, non-public information. Thirdly, if trust department personnel do not use, for the benefit of the institution's trust customers, information which anyone in the institution possesses, the institution

may possibly be in breach of its fiduciary obligations. Accordingly, we propose that legislation be enacted to ensure that a financial institution will not be liable in any of the foregoing cases, where it can establish that it had procedures to prevent the flow of such information between departments and that such procedures in fact prevented the information from flowing from one department to the other.

While this proposal would provide financial institutions with badly needed protection, it would ensure that the presence of a Chinese Wall would not weaken the right of customers who felt that they had been badly treated to seek legal redress. Nor would the presence of a Chinese 'Wall constitute a legal defence if abuses have, in fact, occurred.

5. **American experience with the Chinese Wall indicates that the Wall works effectively to protect members of the public without imposing excessive burdens on the operations of financial institutions.**

#### Commentary

The most comprehensive legislative and administrative recognition of the Chinese Wall has occurred in the United States. For example, the Office of the Controller of the Currency has issued regulations which mandate the adoption of Chinese Wall policies and procedures to prevent the misuse of material, non-public information.<sup>[9]</sup> In addition, the Federal Reserve Board has issued a policy statement

---

[9] Section 9.7(d) of Regulations pursuant to Section 1.76 Stat.688 (12 USC 92a).

regarding the implementation of Chinese Wall procedures to prevent the misuse of inside information.<sup>[10]</sup>

Rule 14e-3(b) of the Securities Exchange Act of 1934 exempts from the "disclosure or abstain" trading rules with respect to tender offers any institution which can establish that it had policies and procedures to reasonably ensure that Rule 14e-3(a), regarding the use of inside information in tender offers, had not been breached. Presumably, this defence could be invoked by an institution which had established Chinese Wall procedures and which could establish that its Chinese Wall had prevented the individual who continued to trade from acquiring the information. In addition, the Securities and Exchange Commission has endorsed Chinese Wall procedures, supplemented by a restricted list procedure, as an effective technique in preventing the flow of inside information and the abuses which result from the misuse of such information.<sup>[11]</sup>

The New York Stock Exchange has also issued a policy statement requiring the erection of an informal Chinese Wall by member firms which have directors sitting on corporate boards.

The American Law Institute's proposed Federal Securities Code provides that procedures to prevent the transmission of information should be considered as a factor in determining whether to impute knowledge known to one individual within an

---

[10] 43 Fed. Reg. 12,755 (1978).

[11] Brief submitted in the case of Slade v. Sherson, Hamill & Co. 517 F.2d 398.



institution to another individual within such institution. Presumably, the Code would recognize the Chinese Wall as a factor in determining whether a presumption of knowledge, which would otherwise exist at common law, is rebutted by the existence of appropriate rules and procedures.

The Code of Ethics and the Standards of Professional Conduct of the Financial Analysts Federation and the Institute of Chartered Financial Analysts recognizes the value of Chinese Wall procedures in ensuring compliance with laws and regulations relating to the use of material, non-public information and in ensuring that an analyst's personal transactions do not take priority over or conflict with transactions made by the analyst for the benefit of his customers.

In preparing our proposals, we met with individuals in charge of the creation and maintenance of Chinese Walls within several important securities firms and banks in the United States. We also met with officials within the Office of the Comptroller of Currency responsible for monitoring the operations of Chinese Walls within the banking industry.

Both industry and government representatives agreed that the Chinese Wall works in practice to prevent the flow of information between departments of a financial institution. Great flexibility is permitted to institutions to structure Walls which are suited to the functions performed by the institution as to well as to the size and organizational structure of the institution. All these officials commented that the paucity of litigation in the United States since institutions implemented Chinese Walls is a clear indication that the Walls work to prevent abuses of

conflicts of interest. In addition, it is clear that the period of adjustment to operating within the confines of a Chinese Wall procedure has been a smooth and easy one and that the procedures have become part of normal operations of institutions without significant disruption or inconvenience.

**6. The Chinese Wall has gained legislative and administrative recognition and acceptance in various jurisdictions.**

Commentary

In our Introduction, we referred to the Green Paper proposal that a Chinese Wall be created and maintained between the fiduciary departments of a trust company and other departments of a trust company or affiliated institutions. This proposal represents a clear recognition by the Department of Finance of the value of Chinese Walls. In addition, the Alberta Securities Act recognizes the effectiveness of the Chinese Wall as a tool to prevent abuses caused by insider trading. Subsections 171(3) and (4) of the Alberta Securities Act provide a defence against liability for insider trading if an institution can establish the existence of arrangements approximating a Chinese Wall and the fact that the arrangements worked in any particular case.

In the United Kingdom, the Licenced Dealers (Conduct of Business) Rules (1983) provide that where Chinese Walls exist, individuals may be allowed to advise clients without disclosing that a material interest exists in another part of the firm. The Council for the Securities Industries (London Stock Exchange) has concluded that the separation of functions in an institution represents an effective method

of protecting investors from abuse of conflicts of interest.<sup>[12]</sup> The Council proposes that Chinese Walls be implemented to prevent the misuse of confidential information, in particular, to protect the intentions of corporate finance clients from becoming available to investment clients and to the firm itself as a trader in securities. The London Stock Exchange's Permanent Notice C-96 states that member firms should effectively separate their corporate finance functions from their other activities. The Panel on Take-Overs and Mergers, which administers the City of London Code on Take-Overs and Mergers, has concluded that physical and operational separation of departments carrying on conflicting functions is desirable. In effect, the Panel has advocated the creation and maintenance of Chinese Walls.<sup>[13]</sup>

In summary, the concept of a Chinese Wall has received and is continuing to receive wide-spread recognition as an effective method to protect the public against abuses of conflicts of interest. For these reasons, we suggest that a similar approach be adopted in Ontario.

---

[12] Conflicts of Interest in the Securities Industry, November 1984.

[13] Annual Report for Year ended March 31, 1970.



## C. PENALTIES AND ENFORCEMENT

### I. INTRODUCTION

We recommend that existing criminal, quasi-criminal and civil laws be reviewed and, where necessary, revised to promote compliance with the rules, regulations and procedures which we have proposed and to ensure that the penalties for non-compliance be sufficiently severe to dissuade those who might otherwise be tempted to contravene the protections for the public.

Existing legislation in the financial services area has not kept pace with Canadian corporate legislation in terms of the protection and remedies provided to minority shareholders. In addition, the public has not been provided with effective rights and remedies against financial institutions. As a result, both groups have placed great reliance upon the regulators to protect their interests. Our proposals would strengthen the rights and remedies of both minority shareholders and the public and provide them with easier access to direct action against financial institutions which have caused them damage. However, since Canadians are not a particularly litigious people, greater access to civil remedies will not, in our view, be sufficient to protect the public interest. For this reason, we have proposed that the regulators continue to have a close involvement with, and a clear ability to punish, wrongdoing by financial institutions.

### II. PROPOSALS

We suggest the following proposals as examples of methods by which the foregoing basic goals may be accomplished:

1. An institution should be required to insert in its by-laws a code of conduct outlining its procedures for dealing with related-party transactions and conflicts of interest. If a shareholder or any member of the Public is of the view that the institution is failing to adhere to its code of conduct, he should be entitled to apply to the court for an order requiring the institution to comply with its code. We also propose that interested parties (for example, regulators, minority shareholders and the Public) have the right to apply to a court to determine whether any member of the Committee is truly independent and thereby qualified to serve. Section 155(4) of the CBCA provides a similar right with respect to the independence of auditors. We suggest that this can serve as an effective check on appointments by controlling shareholders.

2. We have proposed that directors, officers and other members of senior management be obliged to advise the Committee of any related-party transactions which come to their attention. Legislation should be enacted to reinforce this obligation and to impose quasi-criminal penalties if it is breached. Sections 165(6) and 165(9) of the CBCA oblige directors and officers to report to the audit committee financial matters which may come to their attention and impose quasi-criminal penalties for failure to do so. In addition to legislative penalties, each institution's code of conduct should provide that failure to comply with disclosure requirements would be grounds for immediate dismissal from employment.

3. Corporate governance provisions of the legislation relating to financial institutions, as they apply specifically to the rights of minority shareholders, should be improved to give minority shareholders rights similar to those currently contained in the CBCA.

4. We have proposed that directors of a financial institution should owe a duty of care, not only to the institution, but also to the Public and that a higher standard of care be imposed upon such directors. Without limiting their recourse to pursue an action in damages, members of the Public should be given rights to prevent their oppression, as well as rights to commence derivative actions, similar to those contained in the CBCA.

5. We adopt the proposal of the Department of Finance that a public body be created to review complaints by minority shareholders and members of the public (in the Green Paper, this body is called the "Financial Conflicts of Interest Office"). However, we would extend the mandate of this organization to enable it to review any complaints in respect of related-party transactions. We agree that such organization should be empowered to investigate complaints, to make representations to financial institutions on behalf of complainants and to launch civil suits in the courts to recover losses suffered by minority shareholders and members of the Public.

6. Existing criminal and quasi-criminal penalties for engaging in improper self-dealing transactions should be substantially stiffened. In addition, deliberate breaches of legislative provisions with respect to related-party transactions and conflicts of interest should be made a specific criminal offence.

7. Courts should be given the power to set aside related-party transactions and to direct that the related party, as well as the director, officer or shareholder to which he is related, account to the financial institution for any profit or



gain realized from an improper transaction. Such remedies are already provided in Section 115(8) of the CBCA and Section 132(9) of the OBCA. In addition, regulatory authorities must be given a clear mandate to punish institutions which engage in proscribed related-party transactions and should be given similar powers to those provided by the courts.

8. Regulators should be given discretion to remove assets acquired in a related-party transaction from the calculation of the borrowing base of a financial institution or from its net-free capital. In the alternative, the regulators could be empowered to reduce the multiple that will be attributable to such assets for borrowing purposes.

9. The Committee should be required to report on a timely and regular basis to the regulators all related-party transactions which come to their attention. We also suggest that the the President of a financial institution be required to certify that he knows of no related-party transactions other than those reported by the Committee. Liability should be imposed if the President issues a false certificate.

## **D. IMPLEMENTATION**

If the proposals contained herein are adopted, detailed regulations, procedures, guidelines and rules will be required for effective implementation. Appropriate consideration must be given to ensure that specific arrangements are tailored to meet the particular features of the various sectors of the financial community. While such arrangements must adequately protect the public, they must also not have a significant negative impact on institutions or on the financial services marketplace.

It would seem most appropriate to involve self-regulating organizations and industry associations in the implementation process. From our discussions with representatives of the various sectors, it has become quite apparent that a detailed and intimate knowledge of the workings of each sector is required in order to structure appropriate and effective arrangements.

We would also suggest that, in the implementation process, sectors of the financial community should not operate independently of each other. Consideration should therefore be given to the creation of a composite committee consisting of representatives of the various sectors, to oversee the preparation of appropriate rules and procedures for submission to the government regulators. Since many of the activities performed by institutions within one sector overlap with those performed by institutions in other sectors, use of a composite committee would ensure consistency of approach.

Finally, from our discussions with representatives of the different sectors, it has

become evident that implementation of procedures to regulate self-dealing and conflicts of interest initially will disrupt to some extent the ordinary operations of financial institutions. In particular, the concept of Chinese Walls is foreign in the Canadian context. We therefore suggest that implementation of the procedures be phased in over a reasonable period of time.



## Appendix

Table I (1)

## CONFLICTS OF INTEREST

	Deposit-taking (2)	Commercial Lending (3)	Trust Management (4)	Securities Distribution (5)	Underwriting	Investment Advice	Principal Dealing (6)	Insurance	Real Estate Broking
Deposit-taking (2)		o	o			o o o o			
Commercial Lending (3)	o		o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o
Trust Management (4)	o	o o o o		o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o
Securities Distribution (5)		o o o o	o o o o		o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o
Underwriting		o o o o	o o o o	o o o o		o o o o	o o o o	o o o o	o o o o
Investment Advice	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o		o o o o	o o o o	o o o o
Principal Dealing (6)		o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o		o o o o	o o o o
Insurance			o o o o	o o o o		o o o o	o o o o		o o o o
Real Estate Broking		o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	o o o o	

Code: o = conflict of interest

o o o o = Chinese Wall procedures are effective

o o o o = Chinese Wall procedures are effective only in certain circumstances

## Notes:

1. This Table is not meant to be an exhaustive list of either the functions performed by financial institutions or the conflicts which may arise when an institution performs multiple functions.
2. Deposit-taking includes basic chequing and savings account functions as well as guaranteed investment certificates and term deposits.
3. Commercial lending includes mortgage lending, financial leasing, factoring and computer services.
4. Trust management includes basic fiduciary activities, as well as acting as trustee for mutual funds and sinking funds, portfolio management, pension fund management and corporate trusteeships.
5. Securities distribution includes recommending trades in securities, soliciting trades, accepting trade orders and risk arbitrage.
6. Principal dealing includes primarily investments and loans by an institution for its own account.

SUBMISSION OF THE  
DIRECTOR OF INVESTIGATION AND RESEARCH  
TO THE HOUSE STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS CONCERNING  
THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS,  
JULY 10, 1985

I - INTRODUCTION

In my remarks today, I would like to discuss a number of regulatory issues which have been identified in the Green Paper, the proposals which have been put forth to deal with certain of these issues, and alternative solutions which I feel are also capable of addressing the stated public policy concerns relating to the financial services sector.

I want to say at the outset that I am in agreement with the view that the nine principles set out in the Green Paper will better serve to protect the public interest in financial regulation. It is also clear to me that solvency and system stability are, and must continue to be fundamental objectives of financial regulation. However, as the Green Paper notes, efficiency and competition are also important regulatory objectives. Indeed, several of the enumerated principles, including enhancing convenience and options available to customers; and the broadening of sources of credit available to individuals and business, will derive directly from an actively competitive environment. It is essentially from this competition and efficiency perspective that I wish to frame my remarks to the Committee.



As the Green Paper notes, the challenge for legislators is to develop a regulatory approach that encourages, rather than inhibits, innovation and efficiency, while at the same time protecting the public from unreasonable risk. However, in seeking this end, policy makers face a problem. While there is increasing acceptance of the principle that, in the interests of efficiency, regulatory goals should be pursued in the manner which is the least restrictive of competition, it is also true that in the case of financial institutions there is a tradeoff between competition and efficiency, on the one hand, and institutional solvency and system stability on the other. To quote from the document: "since an effective and dynamic financial system must undoubtedly incur some risks, a tradeoff must be struck".

If policy makers are to impede the growing trend towards increasing financial integration and inter-pillar competition, efficiency gains could be sacrificed. However, if regulators were to allow individual financial institutions to have full freedom from supervision and operational constraints, risks of abuses of insolvency may increase. Public desire for solvency regulation arises because financial institutions' depositor liabilities far

exceed their shareholders' equity; and because they are closely linked through loans and other assets, with the result that the failure of any one institution will have an impact on others. The problem is complicated by the fact that, a priori, it is impossible to predict to what extent one institution's failure could have a contagion effect and lead to a system-wide loss in confidence. I think this tradeoff is an important and difficult issue for legislators, who must seek to implement a regulatory framework that will give firms greater freedom to develop and exploit their comparative advantages in the production and delivery of financial services while, at the same time, ensuring that protection of the public is not unreasonably compromised.

Speaking from a competition policy viewpoint, I think it is important that the regulatory measures by which legislators ensure that the goals of system stability and consumer protection are achieved do not unnecessarily impede competition and the free play of market forces and thereby forego concomitant efficiencies in our capital markets. In my view, the financial sector should be as free from regulatory constraints as is possible, given its vital economic role of intermediating the transfer of funds from savers to borrowers. Unnecessary regulatory interference

can create economic distortions not only in the financial sector but also throughout the economy as a whole as industries rely on this sector to finance investment, employment and production.

My Department agrees with the position expressed in the Green Paper that any institution that engages in lending faces the risk of insolvency, and therefore cannot and should not be completely insulated from economic realities by regulation. The document further states that it is not the government's responsibility to prevent such business shocks, but to diminish the impact they could have on the overall economic system. The Ontario Government Task Force on Financial Institutions expressed this basic view more forcefully in its Interim Report where it states: "a financial system rigidly controlled for solvency, may provide neither the range of investments nor the flexibility for optimum market efficiency". This is so because market efficiency clearly requires intelligent risk taking. In this sense, it is important that institutions have sufficient flexibility to allow them to take advantage of investment opportunities as they arise, and to enable them to better position themselves to compete for the saving and investment dollars of Canadians.



In addressing the regulatory issues identified in the Green Paper, and alternative regulatory options to address them in a manner consistent with the basic goals of regulation, I hope that I may aid the Committee members in striking an appropriate balance between competition and efficiency on the one hand, and solvency and stability on the other.

## II - ISSUES AND OPTIONS

### i) Concentration and competition

One issue that is invariably raised in the discussion of regulatory change is that of the potential for an increase in concentration in our financial services sector. Specifically, concerns have been expressed about the emergence and impact of financial conglomerates, and the possibility that a single institutional type could come to dominate all the others, thereby reducing competition in the financial sector. In respect to both issues, the debate has been highly charged, and in my view, ill-focussed. This is largely the result of the lack of the necessary data, knowledge, and analysis to support a conclusion on these issues.

A fundamental weakness of recent observations and predictions of dominance is their dependence on institutionally-based aggregate data unrelated to any meaningful definition of a particular market or market segment. These types of data are an inappropriate measure of concentration in that they ignore individual markets for financial services.

Before one can gain a proper perspective of concentration or dominance in any industry, the vital issue of relevant markets must be addressed. In defining any market, consideration must be given to such factors as the nature of the product, geography and institutional function, from the perspective of both suppliers and users. Consequently, even the available product market data, which is based on broad classes of financial services such as commercial lending, consumer loans, and residential mortgages, and which aggregates data on the relative share of the total business accounted for by each type of institution, does not give us an accurate picture of competition in individual markets. As the Green Paper points out, while some firms may be large in terms of total assets, they are not necessarily dominant in any particular market for financial services. For this reason, it is simplistic to focus on the make-up of institutional groups

in considering the degree of concentration or to use aggregated data to derive ad hoc conclusions about dominance or market power. This is particularly evident when one also considers that the so-called financial pillars are, from the demand side, greatly substitutable, given the fungible nature of capital. A good example would be the activity of business financing, which can take many forms, including short-term demand loans, medium and long-term debt financing, and the underwriting and placement of debt and equity.

In any event, it is important to realize that there is no clear and unambiguous relationship between concentration levels and the behavioral and performance aspects of this or any other industry. The degree of competition existing in an industry is a function of the intensity of rivalry among existing firms which is itself dependent upon a host of factors such as: the potential of new entry and/or the emergence through diversification of substitute products and services, and the structure and bargaining power of suppliers and users. As these forces shift over time, they can be expected to impact differently upon industry structure and hence on the intensity of competition prevailing in each market in which industry participants operate. Structural variables such as the



observed levels of concentration do not reflect or capture the degree of intensity of rivalry existing among market participants.

High levels of concentration should become a matter of concern only when markets are not contestable. Concerns about future concentration can best be dealt with by the implementation of regulatory policies which allow freedom of entry by new firms into different market segments. The freedom of entry is the most powerful device for ensuring competition, increasing efficiency, and preventing abuses by incumbent firms. As long as entry is not impeded, potential new firms will be able to exploit profitable business opportunities as they arise, thus discouraging inefficient behavior by existing firms. Successful market penetration by new entrants will only be dependent upon the exercise of superior skills, management strategies, and innovative behavior. As such, the question of whether or not new firms do in fact enter and hence lower measurable concentration levels is not critically important. Rather what is important in terms of a disciplining device on incumbent firm behavior is a credible prospect of competitive entry.

In my view, it is essential that we have more precise data and analysis about the nature of the instruments and the players in these market segments if we are to properly address the issues of concentration and dominance. To answer the question of whether, in an environment of increased inter-pillar competition, one institutional type would come to dominate all the others requires detailed knowledge of economies of scale and scope in the production, distribution and marketing of financial services. On this point, the Green Paper has stated that from the academic evidence to date, these do not appear to be of significance beyond a certain minimum (relatively small) firm size. The comparative strengths and weaknesses of the various institutional types need also to be judged. For example, the competitive advantages of the widely dispersed branch networks of the banks, caisses populaires and cooperatives need to be compared with that of the unique delivery systems of the insurance companies and securities dealers with their reliance on a network of professional salespeople.

I think there is every reason to believe that each of these delivery systems will have some advantage with regard to particular market segments, and that no one system will be likely to have a decisive advantage in all markets.

It is interesting to note that even prior to the release of the Green Paper's proposals, a number of financial firms have endeavoured to position themselves for diversification into other areas. Opportunities would now, under the Green Paper proposals, also include expanded commercial and consumer lending through the operation of a Schedule C Bank. In this type of environment, I think we can already identify some 10 potential important new players in addition to the large banks.

This leads me to the issue of conglomerates, and the growing concern in some quarters that economic power is being increasingly concentrated in the hands of a few individuals and corporations. In particular, and as the Green Paper has noted, questions have been raised for public policy about how the existence of the new financial groups will affect the nature and soundness of the financial system.

Research conducted by my staff suggests that the media has often tended to exaggerate the size of conglomerate holdings in the Canadian economy. Last August, an article in the Globe and Mail presented estimates that nine prominent corporate families effectively controlled 40 percent of the TSE 300 composite index. In December, CBC



Sunday Morning reported that fully 80 percent of all stocks traded on the TSE were controlled by seven families. Just this May, the Financial Post 500 presented a much more conservative and in my view more accurate estimate that the largest eight conglomerates controlled 44 companies on the TSE 300, representing some 15 percent of the value of the index.

In developing a meaningful estimate of the relative size of conglomerate holdings in Canada, it must be recognized that the TSE 300 is not a proxy for total Canadian business as has been implied in the majority of press reports. These types of estimates neglect to take into account the substantial assets which do not show up in the TSE 300 index. The reported figures have failed to take into consideration the sum of the assets of those Canadian companies listed on other exchanges but not on the TSE, and of those companies listed on the TSE but omitted from the 300 index. As well, the assets of private corporations have been omitted. Also excluded are the assets of foreign subsidiaries not listed on the TSE, and the sizeable assets of our federal and provincial Crown corporations.

I would like to briefly highlight some preliminary data compiled by my staff on the nature and extent of conglomerate entities in Canada. I wish to stress that the

computations being presented are preliminary and subject to further examination. A paucity of relevant information resulted in the use of disparate and not always comparable data sources. Detailed adjustments of the type required by conventional accounting and statistical procedures often could not be incorporated. As such, the estimates reported below should be construed as only establishing the rough order of magnitude of conglomerate activity in the Canadian economy.

For present purposes, it is convenient to identify two types of conglomerates: economy-wide and financial conglomerates. An economy-wide conglomerate is defined as a conglomerate entity or holding company controlling a group of corporations with operations in two or more 2-digit Standard Industrial Classification (SIC) categories of the Canadian economy. It includes operations in the financial sector as well. A financial conglomerate is similarly defined with affiliated corporate operations in two or more financial "pillars" or sectors. In the case of financial conglomerates, when corporate ownership links span real and financial sector activity, an attempt has been made to separate and report only the financial asset values in the computations. Individual corporations were grouped together and designated as conglomerates when 20 percent or more of

their common voting stock (directly or indirectly) were controlled or held by a single corporate entity or holding company.

Fifteen economy-wide conglomerates were identified, each with a book value of assets exceeding \$1 billion at the end of 1983. The estimated consolidated assets of these conglomerates increased from \$89.1 billion in 1980 to \$155 billion in 1983. This increase in assets of \$66 billion is an amount roughly comparable to the magnitude of increase in total expenditures by Canadians on goods and services over the same three year period. Acquisitions account for nearly 25 percent of the increase in asset size of the fifteen large economy-wide conglomerates.

As at the end of 1984, nine financial conglomerates could be identified, each with book value assets of \$2 billion or more. The consolidated assets of these financial conglomerates were estimated to be \$87 billion excluding estate, trust and agency funds and \$188 billion if such funds are included. The bulk of the assets were found to be concentrated in Trust and Mortgage Loan activity. Financial conglomerates holdings account for approximately 75 percent of all Trust and Mortgage Loan company assets.



It is of some interest to note that seven of the nine financial conglomerates had operations spanning two or more 'pillars' in both 1980 and 1984. The total assets excluding estate, trust and agency funds of these seven conglomerates increased three-fold over this period and 37 percent of the increase can be attributed to acquisitions. It appears from these figures that financial conglomerates have been growing at a faster pace than economy-wide conglomerates. While acquisitions play a significant role in the growth of these conglomerates, the major source of increased size is still internal funds.

These statistics certainly indicate that Canadian conglomerates are very large. However, as I said earlier, the discussion in the financial press has tended to exaggerate the extent of their holdings because they have tended to focus on the TSE 300 rather than the economy as a whole. The order of magnitude of the additional assets which should be taken into account is of such a scale that a realistic estimate of the major economy-wide conglomerates' ownership control of the country's total assets would be less than 20% while the nine large financial conglomerates would have ownership control of less than 10% of total assets.

As to the question of whether conglomerates are inherently more or less efficient than other firms, or have particular behavioural or performance problems associated with them, there is no strong evidence either way. The only clear conclusion that can be reached about this form of organizational structure is that no simple generalizations can be made.

ii) Self-Dealing

Two specific problems which have been identified in the Green Paper and which relate to financial conglomerates in general and to closely held financial institutions in particular, are those of self-dealing and conflict of interest abuses.

One of the main features of the Green Paper is the proposal to address the problem of self-dealing abuses by implementing a general ban on such transactions subject to very limited exceptions. The Green Paper has stated that a number of financial institutions have suffered substantial losses as a result of loans to or investments in businesses associated with a principal, and in particular the purchase

of non-financial assets such as real estate from those businesses. The document has also reported that several failures of financial institutions in recent years have been related to self-dealing.

In view of the potential seriousness of the possible consequences of self-dealing abuses, the measures that have been proposed are certainly not without sound logic. Nevertheless, the document does recognize that the various possible types of transactions that would involve self-dealing are not all of equal concern to regulators, and would not in every case necessarily be harmful to the interests of a financial institution or the savings entrusted to it. Since an outright ban could stop harmless and possibly even productive transactions, the Green Paper has recognized the value of considering alternative proposals if they are capable of achieving solvency and stability objectives.

One essential question for system stability would appear to be investor perception of the adequacy of the legal and regulatory regime to ensure that fraud and improper transactions do not take place. An alternative for addressing the self-dealing issue could be to explore whether adequate methods can be devised to provide the



public with a high degree of confidence that non-arm's length transactions will not expose the minority investor or depositor to abuse and will not materially increase the risk of insolvency for financial institutions.

The problem of self-dealing can be described in the following manner. In arm's-length transactions, the opposing interests of the two parties to a transaction can be relied upon to ensure a reasonable probability of a fair deal being struck. In self-dealing situations, where the same individual is engaged on both sides of the transaction, there is a risk that the decision can be biased to favour the influential party at the expense of the corporation and the interests of affected third parties such as minority shareholders, depositors and owners of administered trusts. To put the problem another way, when decisions that could otherwise be made at arm's-length in an impartial marketplace are made internally, the price or terms of the transaction could be established in an arbitrary fashion.

In a regulatory and public protection sense, there are certainly advantages to be gained from a general ban on self-dealing in terms of certainty and ease of administration. However, there would also be drawbacks. As

the Green Paper notes, many self-dealing situations can in fact contribute to the efficiency of our financial markets and to the economy as a whole. For example, the ability to internally allocate funds and other financial or non-financial assets between the various corporate arms of a conglomerate can be desirable in that assets can be readily shifted to their most productive use, and risk can be better managed. A further consideration is that if the trend toward financial conglomeration by groups with significant non-financial interests continues, the financial institutions which are part of these groups would have their available investment choices made more limited under a general ban on transactions with affiliated or related companies.

In the interests of efficiency, I think that consideration should be given to whether procedures could be developed which would address the basic issue of the nature and quality of the decisions that underlie self-dealing transactions. One possible approach which is identified in the Technical Supplement would involve a comprehensive system of non-arm's length transactions review by a Committee of Directors who are independent of the transaction.

I would like to take a few moments to outline for the Committee some of the features and safeguards this type of regulation would employ. The efficacy of this approach to the control of self-dealing abuses has been the subject of a comprehensive study by the Toronto law firm Goodman & Carr commissioned by my Department. Copies have been made available to Committee members for consideration. I also have with me today Mr. Jeffrey Blidner of Goodman & Carr to answer any specific questions you may have about this model which is based on enhanced legal accountability as an incentive to ensure that non-arm's length transactions are in the best interests of the financial institution.

This approach would be based on the development of laws and procedures that would ensure that transactions involving non-arm's length parties are consistent with the terms and conditions of market transactions. This type of approach involving enhanced legal accountability would entail the following elements:

- i) establishing an internal control committee consisting of independent Board Directors who would be empowered to evaluate non-arm's length transactions;



- ii) broadening the fiduciary responsibility of Directors, when they are acting on a control committee, to include obligations to depositors, and policy and certificate holders;
- iii) raising the standard of care which Directors must exercise, in a fashion similar to that suggested in the Technical Paper, when fulfilling their duty as Committee members, so as to require them to exercise the care, diligence and skill that a reasonably prudent director would exercise in comparable circumstances.

These review committees would be responsible for determining that the institution's interests, as well as those of its depositors and policy holders, were not being damaged as a result of proposed related party transactions.

A key feature of this pre-audit approach would be to ensure that the Directors comprising the committees were truly independent for the purpose of passing judgement on particular proposed transactions. Rigorous conditions would be necessary in this respect, regarding the eligibility of directors, of the type outlined in the Technical Supplement. These would include assurance that

those directors were neither officers nor employees of the financial institution or its affiliates, and that they had no significant financial interest in the financial institution or its affiliates.

Additional tests would also be required to ensure that committee members were transactionally independent. For example, where members of the review committees would knowingly have material interests at stake, they would be required to absent themselves from the review of those particular transactions. This test would ensure that the committee is independent on an ongoing basis, rather than merely being independent at the time of its formation.

The control committee would be responsible for developing and implementing procedures to ensure that non arm's-length transactions actually came under their scrutiny and that an adequate assessment of those transactions was made. The following are illustrative examples of steps a control committee might take:

- 1) All self-dealing transactions other than those involving de minimus amounts of funds would have to be

approved by the committee before proceeding. The committee would be empowered to use its discretion to modify or block such proposed transactions.

- 2) Transactions involving de minimus amounts of funds would not have to be cleared in advance but directors, officers and other members of senior management would be required to notify the committee of all related-party transactions. This would involve educating these personnel as to what constitutes a non-arm's length relationship and creating legal liability on the part of personnel reinforced by penalties for knowingly committing a breach of conduct in this respect.
- 3) If it were found that a transaction which should have had prior approval by the committee had proceeded before review or in spite of its blocking order, the committee would be obligated to report those transactions immediately to regulatory authorities.
- 4) With respect to related-party transactions for which comparison of terms and conditions to those available in the market required a significant exercise of



judgement, the committee would have the right to retain independent counsel, auditors, valuers and other professionals to assess whether the terms fell within the bounds of legitimate market valuation.

In addition, in order to reduce the risk to corporate solvency and to create an incentive to limit the amount of self-dealing, there would be limits on the proportion of the financial institution's assets that could be at risk in any one related-party transaction and to all related-party transactions in aggregate over a specified time period.

Proper operation of this approach to self-dealing would require that there be a number of changes made to current criminal and civil laws in order to provide an enforcement mechanism which would ensure that the appropriate compliance incentives are created and to provide access by aggrieved parties to appropriate remedies. In the discussion paper, it was proposed to create a body to be known as the Financial Conflicts of Interest Office which would provide access for individuals who wish to make complaints, a mechanism to investigate complaints, and assistance in obtaining redress or restitution from institutions through the Courts with regard to conflicts of

interest. This proposed office could conceivably also be used in a similar manner with regard to self-dealing. In addition, the existing regulatory bodies would continue to have a close involvement in the monitoring, investigation and regulation of all matters having a significant impact on the firm's solvency.

With such a system in place, arm's length transactions could be approximated and third parties and regulators would have a high degree of assurance that such deals were being done according to terms, conditions and prices which would fairly reflect those which would occur in arm's length transactions. With the implementation of appropriate safeguards, I believe this regulatory option could be capable of satisfying both of the regulatory objectives of solvency, and efficiency. As I said in my opening remarks, I believe that in the interests of a full and complete examination of the issues relevant to the goals of financial regulation, a careful review is warranted of an approach such as this which would involve procedures to screen non-arm's length transactions and allow those which are just and reasonable to proceed.

iii) Conflicts of Interest

I would like to turn now to another important regulatory issue which was identified in the Green Paper: conflicts of interest abuses.

As the Green Paper notes, in contrast to the more serious problems that can arise from self-dealing, those raised by conflicts of interest do not tend to be of a nature that could threaten the solvency of the institution involved. For this reason, it has not been seen necessary to propose general prohibitions. Instead, the Green Paper proposed to rely on other mechanisms, including Chinese Walls, to control conflict of interest abuses.

I want to say at the outset that I fully agree with the position taken in the Green Paper that Chinese Walls can be used to effectively control abuse of conflicts of interest between fiduciary and other types of financial activities. My reason for wishing to discuss them today is to suggest that once an adequate legal and administrative regime is in place to deal with conflicts of interest, Chinese Walls may well represent a regulatory option that could allow financial institutions the flexibility to engage in a broader array of financial activities - under one



roof. This leads me to suggest that the Committee may well wish to consider whether financial institutions could be allowed to choose between this type of regulatory arrangement in addition to the financial holding company structure that has been proposed in the Green Paper, as a means of allowing greater flexibility in the provision of financial services.

The Green Paper has proposed that if financial institutions wish to offer broader services, it should be done under a financial holding company for regulatory supervision considerations. In particular, it has been proposed that wider commercial lending activity should be engaged in through Schedule C banks, in order that it can be subject to the same regulatory regime. As well, it has been proposed that networking be permitted to allow independent institutions to provide access to a greater range of services. There are certainly many advantages to be gained with this type of approach which would maintain separate legal entities with a view to ensuring an effective system of supervision and consumer protection.

However, as the Green Paper has correctly pointed out, there are currently a number of conflicts of interest in the financial sector which are tolerated by regulatory

authorities in Canada and in other countries. In the U.S., trustee activities and commercial lending are allowed to come together within a single institution. In Canada, the underwriting and distribution of securities coexists in the investment dealer industry. Of course, one point which is worth noting, and one that is often overlooked, is that the potential for conflicts of interest currently exists within the so-called basket clauses of many of our financial institutions. To the extent that the trust industry, for example, has been able to cope with this problem in respect of its current limited ability to engage in commercial lending, solutions must exist. The other examples I have just mentioned also point to the fact that rules, regulations and procedures can be used to effectively manage and limit conflict of interest abuses. Moreover, they can be even more effective when clients have access to information as to what conflicts may have arisen, and how they have been resolved.

The expanded use of Chinese Walls are one such possible solution. The most comprehensive legislative and administrative recognition of Chinese Walls has occurred in the United States. The American experience with this procedure has clearly indicated that it is very effective in protecting the public interest without imposing excessive

regulatory burdens on the operations of financial institutions. Further, there is ample evidence that this procedure has worked well in a number of different applications. The SEC has endorsed Chinese Wall procedures, supplemented by a restricted list, as an effective technique in preventing the flow of inside information. The New York Stock Exchange has also issued a policy statement requiring the erection of an informal Chinese Wall by member firms which have directors sitting on corporate boards. The Code of Ethics and the Standards of Professional Conduct of the Financial Analysts Federation and the Institute of Chartered Financial Analysts recognizes the value of Chinese Wall procedures in ensuring compliance with laws and regulations relating to the use of material, non-public information and in ensuring that an analyst's personal transactions do not take priority or conflict with those made for clients. There is evidence that Chinese Walls work equally well within the banking sector, from both industry and government accounts.

In light of this procedure's documented success, it could well have the potential for a wide range of applications in Canada. In conjunction with appropriate solvency and supervision regulations, it could potentially be employed to allow each type of financial institution to



engage in a broader variety of financial activities within the same corporate entity. This could be a particularly important option for smaller trust and insurance companies for whom the creation and operation of a financial holding company or a Schedule C bank could be quite a burden. In my view, heavier reliance on the Chinese Wall could constitute another way of enhancing competition among financial institutions, could result in broader access to services for consumers, and could promote greater efficiency within our financial services industry than could likely be achieved by networking arrangements alone. Further, it would entail less regulatory involvement in the financial sector. A discussion of the types of safeguards that could be implemented and examples of the types of functions that would safely be allowed to comele has also been undertaken in the Goodman & Carr study and may serve as a useful reference for the Committee.

### III - CONCLUSION

To conclude my remarks today, I want to say that I think it is essential that we keep in mind that the role of all financial institutions is to facilitate the transfer of funds from savers to borrowers. We must continue to look for ways to make this process of financial intermediation

take place as efficiently as possible. It is extremely important that policies designed to ensure institutional solvency and system stability do not overshadow the goal of maximizing economic efficiency in this sector.

Clearly, regulation of our financial system is both necessary and justified in order to provide a degree of public confidence in the solvency of financial institutions, and the stability of the financial system. With this in mind, the question that should be addressed is which form of regulation can provide adequate public protection in a manner which is the least restrictive of competition, so as to allow our financial markets to operate as freely and efficiently as possible.

I think the objectives of the Green Paper, such as to enhance the available sources of credit and to encourage greater institutional flexibility, are extremely important ones. Any new regulatory or legal arrangements should allow competition to be the driving force in our financial system. Therefore, I think one must consider and weigh the advantages and disadvantages of the available regulatory options, such as the ones I have discussed with you today, in order to be assured that the appropriate balance between competition and efficiency and solvency and system stability has been struck.

## APPENDICE "FNCE-22"

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES FAITES PAR H.H. BINHAMMER AU COMITÉ PERMANENT  
DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES DE LA CHAMBRE DES  
COMMUNES

LE 10 JUILLET 1985

M. le président, mesdames et messieurs. Je me réjouis de l'occasion  
qui m'est offerte de venir discuter devant le Comité des propositions con-  
tenues dans le Livre vert sur la réglementation des institutions financières  
canadiennes.

J'aimerais d'abord préciser un point qui devrait aller de soi: les ins-  
titutions de dépôt qui, jusqu'à tout récemment, se répartissaient en deux  
groupes - soit les banques commerciales et les banques d'épargne - sont des  
institutions fragiles. Voilà pourquoi, d'ailleurs, le gouvernement a créé  
une banque centrale ainsi qu'un organisme public d'assurance-dépôts. La fra-  
gilité des institutions de dépôt vient de ce qu'elles offrent au public  
d'importants services de transformation des avoirs. Elles sont donc amenées  
à offrir au public des créances à valeur fixe habituellement liquides, qui  
servent pour la plupart de moyen d'échange, et à détenir les créances, plu-  
tôt non liquides, du public. Il s'agit là d'une fonction importante, non  
seulement parce qu'elle constitue l'élément central de notre système des paie-  
ments, mais aussi parce qu'elle répond au désir du public de disposer de li-  
quidités. Pour que ce service de transformation puisse être fourni, le pu-  
blic doit avoir une grande confiance dans la capacité des institutions de  
rembourser sur demande ou à court délai les sommes déposées. Toute diminution



de la confiance risque de provoquer des ruées aux guichets qui peuvent avoir un effet de contagion. Des problèmes économiques importants peuvent alors se poser s'il faut rationner les prêts, réduire la masse monétaire et mettre fin à des investissements productifs.

Si j'ai souligné la fragilité des institutions de dépôt, c'est pour attirer votre attention sur le système de recueil des dépôts plutôt que sur les institutions individuelles (ou sur un sous-ensemble d'institutions) qui forment l'ensemble du secteur. Nous avons fait une erreur en 1980, lors de la révision de la Loi sur les banques, en ne révisant pas en même temps la législation qui s'applique aux institutions de dépôt non bancaires. Le Livre vert propose qu'à l'avenir la législation des institutions bancaires et celle des institutions non bancaires soient réexaminées en même temps. Je crois pour ma part qu'il faudrait procéder immédiatement à un tel examen.

Le Comité commettrait également une erreur si, dans la foulée des changements apportés au régime réglementaire du secteur financier, il ne tenait pas compte des réformes qu'il faut apporter au régime d'assurance-dépôts. On peut certes affirmer que les problèmes de faillites d'institutions financières, qui se sont posés récemment, découlent du mode de gestion de l'assurance-dépôts, qui encourage les actionnaires principaux des institutions financières à prendre des risques. Si on permet que les sociétés de portefeuille financières et les banques de l'Annexe C, dont on propose la création, soient contrôlées par un petit nombre d'actionnaires, il est d'autant plus essentiel d'apporter immédiatement des réformes au régime d'assurance-dépôts.

L'assurance-dépôts. L'assurance-dépôts du gouvernement constitue un mécanisme important qui permet de protéger les déposants et d'empêcher les ruées aux guichets des institutions de dépôt, sans pour autant réduire la capacité de ces dernières de transformer les avoirs. Si elle n'est pas organisée de façon adéquate, l'assurance-dépôts peut cependant ajouter à la fragilité du système financier. Le professeur Paul Kane, de la Ohio State University, a intitulé le manuscrit qu'il a rédigé récemment sur le régime d'assurance-dépôts des Etats-Unis, The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance (La Crise de plus en plus aiguë de l'assurance-dépôts fédérale). Le titre est peut-être un peu trop alarmant, mais il n'en reflète pas moins la gravité de la situation qui existe des deux côtés de la frontière.

Deux facteurs sont à l'origine des problèmes que pose le régime d'assurance-dépôts actuel: d'une part, le public croit qu'on ne permettra pas que des institutions de dépôt fassent faillite et, d'autre part, les primes d'assurance ne sont pas établies en fonction des risques couverts par l'organisme d'assurance. En n'obligeant pas les institutions de dépôt à payer le coût des risques qu'elles prennent (soit en exigeant que des primes de risque soient incluses dans les taux d'intérêt payés sur les dépôts, soit en augmentant leurs primes d'assurance), on les encourage à prendre trop de risques. Une telle attitude peut avoir, entre autres, deux conséquences: une part trop considérable des ressources financières et des capitaux disponibles peut être employée dans des placements hasardeux et les répercussions du risque couru peuvent être sans effet étant donné que les institutions ne diversifient pas de façon favorable leur portefeuille d'avoirs. Qui plus est, lorsque les primes ne sont pas établies en fonction du risque, les institutions qui

prennent peu de risques se trouvent à subventionner celles qui en prennent beaucoup. J'examine les faiblesses du système actuel et je propose un certain nombre de réformes dans le document intitulé "Réforme de l'assurance-dépôts du gouvernement du Canada", que j'ai rédigé à l'intention du Comité. Les réformes proposées portent notamment sur le paiement de primes établies implicitement et explicitement en fonction du risque, sur la réduction de la portée de l'assurance, sur l'adoption de règles appropriées régissant la fermeture des institutions, sur le pouvoir de prêter en dernier ressort, sur la divulgation des renseignements financiers, sur les dettes de rang inférieur et sur la participation des assureurs privés au régime.

Ces réformes, qui visent à résoudre les problèmes que pose l'assurance-dépôts, consistent à imposer aux institutions une discipline du marché ou une réglementation plus stricte, de façon à les obliger à assumer les risques qu'elles prennent. Notons qu'on ne peut faire assumer tous les risques aux institutions, puisqu'elles sont les seules à connaître la véritable nature des risques que présentent leurs portefeuilles et leurs activités. De là la nécessité d'adopter une réglementation permettant d'éliminer le risque moral et les problèmes de sélection et ce, quelles que soient les réformes qui seront apportées au régime d'assurance-dépôts. La révision de la réglementation doit par conséquent tenir compte des réformes apportées au régime d'assurance-dépôts et vice-versa.

Structure financière et concurrence. La principale mesure législative proposée, qui modifierait la structure même du système financier, concerne la création de sociétés de portefeuille financières (SPF) et de banques de



l'Annexe C, constituées au niveau fédéral. Bien que le concept de la société de portefeuille semble constituer une étape vers "la réglementation par fonction", la structure actuelle - celle des "quatre piliers" - demeure telle quelle (sauf que des réseaux pourront être établis dans le but de fournir des services financiers). Dans la mesure où ce sont les institutions et non pas les "fonctions" qui deviennent insolubles, le cadre réglementaire devrait demeurer centré sur les institutions.

Les propositions touchant la structure financière peuvent être considérées comme un moyen de régler la délicate question des institutions à capital fermé, de permettre aux institutions, grâce à l'"établissement de réseaux", d'offrir à leurs clients un éventail plus large de services ainsi qu'un "omni-marché", et d'accroître l'efficacité et la concurrence, notamment dans le domaine des prêts commerciaux.

Les SPF et leur filiale bancaire pouvant être des sociétés à capital fermé, la structure proposée a, il me semble, beaucoup moins de chances d'accroître l'efficacité du système et de procurer d'autres avantages. Etant donné que la SPF doit être séparée des sociétés qui lui sont affiliées et que ces sociétés doivent elles-mêmes être séparées les unes des autres, on peut se demander s'il est possible de tirer de grands avantages de la création d'un conglomérat. D'aucuns affirmeront d'ailleurs qu'il n'est pas évident qu'on puisse tirer profit de la création d'un conglomérat, quel qu'il soit. Ils citeront l'exemple des sociétés industrielles qui semblent abandonner lentement l'idée selon laquelle les entreprises de grande envergure aux activités

très diversifiées sont forcément plus rentables. Les études théoriques publiées sur la question donnent à penser, de toute manière, que la grande taille ne constitue pas une condition requise pour exploiter des économies d'échelle et de portée dans le secteur financier. Si ces observations sont justes, on peut se demander si les changements structureux proposés pourront véritablement accroître l'efficacité. Les entraves réglementaires additionnelles que ces changements impliquent auront plutôt pour effet de réduire l'efficacité du système.

Même si l'"établissement de réseaux" semble constituer le moyen le plus approprié de "détailler" les services financiers, je ne suis pas sûr que le mécanisme présente des avantages pour le consommateur. Pour intéresser le consommateur, les avantages doivent découler d'une efficacité présumément plus grande, inhérente à la structure du conglomérat. Or, ces avantages seront probablement limités dans le cadre de la structure proposée, puisque les différentes institutions du groupe coiffé par la société de portefeuille financière devront être administrées, généralement parlant, comme des sociétés distinctes.

Contrôle des abus liés aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêts. On examine, dans le Livre vert, quatre mécanismes de contrôle possibles des transactions intéressées: les restrictions touchant la propriété, l'autoréglementation des institutions, l'interdiction sélective des transactions comportant un lien de dépendance et l'interdiction générale applicable à ce type de transactions mais comportant quelques exceptions. On opte dans

le Livre vert pour cette dernière solution, ce que j'approuve. J'ajouterais cependant des restrictions quant à la propriété des institutions. On propose également que soient imposées aux institutions prises en faute des sanctions sévères qui auraient un effet dissuasif sur les autres institutions.

On propose trois mesures permettant de combattre les conflits d'intérêts et, par ricochet, de protéger les consommateurs: un contrôle de l'information à l'intérieur des institutions, la divulgation d'une plus grande quantité d'informations aux consommateurs et aux autorités réglementaires et un accès plus facile aux tribunaux afin d'obtenir réparation. Les trois mesures sont valables. On envisage de contrôler le cheminement interne de l'information, qui peut être à l'origine de conflits d'intérêt, en mettant en place de façon permanente un système de "cloisonnement". Il est particulièrement important de mettre en place un tel cloisonnement entre les activités fiduciaires et toutes les autres opérations financières des institutions. Le problème que pose ce système vient de ce que ces cloisons, apparemment étanches, tendent à se transformer en "clôtures de jardin", notamment lorsque les institutions éprouvent des difficultés financières. La proposition visant à créer un Bureau des conflits d'intérêts financiers, afin d'aider les individus à se faire rembourser les dommages causés par les abus liés aux conflits d'intérêts, est à mon avis excellente. Comme il sera difficile de préciser les fonctions que ce Bureau devrait remplir, le mieux serait sans doute de le laisser évoluer au fil du temps.



Surveillance et approche réglementaire. L'expérience vécue récemment dans le domaine des faillites d'institutions financières a fait ressortir la nécessité d'accorder aux organes de surveillance des pouvoirs accrus, afin de leur permettre de prendre les mesures appropriées, ainsi que la nécessité de raffermir la structure de surveillance. Cette dernière réforme ne sera pas facile à mener à bien, car elle concerne à la fois les autorités réglementaires et l'organisme d'assurance, et qu'elle vise les juridictions fédérale et provinciales. Il importe de prêter une attention particulière à la coordination des pouvoirs de réglementation et de surveillance de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et des autorités réglementaires principales. Si les provinces refusent d'accorder à la SADC des pouvoirs discrétionnaires lui permettant de protéger son fonds d'assurance, les ententes qu'elles concluent avec cette dernière devraient prévoir une indemnisation.

On propose par ailleurs de remplacer l'optique qualitative actuelle, pour ce qui est de déterminer l'admissibilité des placements, par une formule quantitative ou de portefeuille. Il s'agit d'une modification importante de l'approche réglementaire. Elle permettra aux sociétés de prêt et de fiducie de diversifier davantage leur portefeuille, ce qui devrait accroître leur solvabilité. Ce changement devrait être accueilli favorablement par les petites entreprises, puisqu'il leur donne accès à une nouvelle source de capital de risque. Il est intéressant de noter qu'en limitant dans le Livre vert les prêts commerciaux consentis par les sociétés de prêt et de fiducie à cinq pour cent de leur actif total, on s'est trouvé à définir (peut-être sans le vouloir) les banques commerciales comme des sociétés qui acceptent les dépôts du public et qui accordent des prêts commerciaux.

En guise de conclusion. J'aimerais, pour terminer, revenir sur deux observations que j'ai faites précédemment. Je tiens d'abord à souligner l'importance d'une étude globale des changements à apporter à la réglementation. Cela signifie que, sans harmonisation des politiques réglementaires fédérales et provinciales, les initiatives du gouvernement fédéral créeront plus de problèmes qu'elles n'en résoudront. En second lieu, je crois qu'il faut insister sur le fait qu'un partage efficace des risques constitue une fonction importante de l'intermédiation financière. En dernière analyse, c'est vers le marché qu'il faut se tourner pour accroître l'efficacité du système. La juste part des risques partagés par chacun doit être déterminée au niveau politique. Ce processus comporte des choix qui ne sont pas faciles à opérer.

RÉFORME DE L'ASSURANCE-DÉPÔTS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

par

H.H. BINHAMMER

DOYEN DES ARTS ET PROFESSEUR D'ÉCONOMIQUE

COLLÈGE MILITAIRE ROYAL DU CANADA

Document présenté au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes.

Kingston, le 10 juillet 1985



## RÉFORME DE L'ASSURANCE-DÉPÔTS DU GOUVERNEMENT DU CANADA

La réglementation des institutions financières et, en particulier, des intermédiaires qui acceptent les dépôts, vise à maintenir la sécurité et la stabilité du système financier, à protéger les consommateurs et à favoriser la concurrence et l'efficacité. De par son caractère multidimensionnel, un tel but suppose des conflits et des arbitrages. Depuis toujours, les gouvernements et les autorités réglementaires créées par eux ont fait de la sécurité et de la santé financière des objectifs prioritaires. Témoin l'introduction de l'assurance-dépôts par le gouvernement, en 1967. Plus récemment, on s'est préoccupé davantage de promouvoir la concurrence et l'efficacité sur le marché des services financiers. Cette préoccupation s'est notamment reflétée dans le Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier (1964), dans l'étude sur les institutions de dépôts intitulée Efficacité et Réglementation (1976) qu'a publiée le Conseil économique du Canada, dans la révision de 1980 de la Loi sur les banques, ainsi que dans les différentes propositions portant sur la révision du cadre réglementaire des institutions financières non bancaires (de dépôts et autres).

Même en l'absence de modification importantes à la réglementation, l'innovation a changé le visage du système financier au point de le rendre méconnaissable par rapport à ce qu'il était au moment de l'introduction de l'assurance-dépôts, il y a de cela dix-huit ans. Certaines innovations ont été apportées en réaction à l'existence même de l'assurance-dépôts et aux révisions de la réglementation effectuées pendant cette période. Mais, généralement parlant,

la plupart des transformations qui se sont produites ont été le résultat d'améliorations technologiques apportées à la transmission, au traitement et au stockage de l'information; d'un accroissement, souvent brusque et inattendu, du niveau et de la variabilité des taux d'intérêt; d'un accroissement des connaissances des ménages et des sociétés sur les questions financières; d'une modification de la structure démographique; d'une internationalisation des marchés financiers; et d'un débordement financier suite à la déréglementation du système financier américain. En dépit des changements structuraux et comportementaux qui se sont produits sur les marchés financiers, le régime d'assurance-dépôts du gouvernement est toujours adapté aux conditions financières qui existaient au milieu des années soixante. Nous nous proposons, dans la suite du texte, d'exposer de nouveau les buts de l'assurance-dépôts, de passer en revue les activités de la Société d'assurance-dépôts du Canada, d'expliquer pourquoi il faut réformer le régime, et d'examiner certaines propositions de réforme.

#### LES BUTS DE L'ASSURANCE-DÉPÔTS

L'assurance-dépôts a pour fonction d'offrir une protection aux déposants. Mais, peut-on se demander, pourquoi les déposants ont-ils besoin d'être protégés? L'argument habituellement invoqué en faveur d'une telle protection est le peu de connaissances des opérations financières que possèdent les petits déposants, qui n'ont ni la capacité ni les ressources nécessaires pour identifier les institutions de dépôts auxquelles il peut être risqué de confier leur argent. Ces déposants ne sont pas en mesure de diversifier le placement de

leurs économies et doivent, pour pouvoir tirer parti du système des paiements, placer sous forme de dépôts une part importante des ressources financières limitées dont ils disposent. L'assurance-dépôts réduit le coût de l'information se rapportant à l'utilisation qu'on peut faire de l'argent en faisant assumer par l'organisme d'assurance les risques de perte et la responsabilité de l'évaluation de ces risques (Merton, 1978).

En plus de fournir une protection aux petits déposants peu familiers avec les opérations financières, l'assurance-dépôts protège la masse monétaire et, par voie de conséquence, le système des paiements, en maintenant la confiance du public dans les institutions de dépôts. Si les institutions de dépôts sont susceptibles de subir des "ruées aux guichets" et de faire faillite, c'est parce que leur rôle d'intermédiation financière les oblige à détenir des portefeuilles constitués en grande partie de dépôts à court terme ayant une valeur au pair et d'avoirs non liquides comportant certains risques.<sup>1</sup> L'"effet de contagion", qui accompagne fréquemment les "ruées aux guichets", peut aussi acculer à la faillite des institutions "en bonne santé". Le rationnement (ou le rappel) des prêts consentis par ces institutions peut créer de graves problèmes économiques, car il met un terme à des investissements productifs et perturbe la répartition des ressources. L'existence d'une assurance-dépôts fiable élimine la cause première de la "ruée aux guichets", la convertibilité des dépôts étant alors assurée. Comme l'ont fait observer Friedman et Schwartz, l'assurance-dépôts est "une sorte d'assurance qui tend à réduire les imprévus contre lesquels elle protège les déposants" (1963, p. 440) (traduction)



D'aucuns affirmeront que le meilleur moyen d'éviter une déstabilisation du système financier, suite à une ruée aux guichets des institutions financières, consiste à utiliser de façon appropriée le pouvoir de la banque centrale de consentir des prêts en dernier ressort. La France et l'Allemagne, par exemple, n'ont pas de régime d'assurance-dépôts; ces deux pays ne comptent que sur la gestion des liquidités de leur banque centrale pour éviter des ruées de grande envergure aux guichets des institutions financières. Toutefois, la banque centrale remplit sans doute plus facilement et plus efficacement son rôle de protectrice du système de paiements d'un pays lorsqu'existe un régime d'assurance-dépôts qui accroît la confiance des déposants dans les comptes de dépôts. La distinction entre manque de liquidités et insolvabilité n'en demeure pas moins fort subtile et ce, même si on confie habituellement aux banques centrales le soin de régler les problèmes de manque de liquidités et aux organismes d'assurance-dépôts celui de résoudre les problèmes d'insolvabilité.

Dans quelle mesure l'assurance-dépôts contribue-t-elle à convaincre le public de la sécurité et de la stabilité du système financier? L'importance de la contribution de l'assurance-dépôts à cet égard est fonction de la proportion des sommes déposées qui sont garanties par l'assurance. Un tel énoncé pourrait laisser supposer que tous les déposants, et non plus seulement les petits déposants peu familiers avec les opérations financières, devraient être protégés par l'assurance-dépôts. Comme nous le soutiendrons plus loin, cependant, le fait de fournir des garanties à tous les déposants crée un risque moral et des problèmes de sélection qui peuvent amener les institutions de

dépôts à prendre trop de risques. En étendant davantage la portée de l'assurance, on risquerait donc d'accroître l'instabilité du système au lieu de la réduire.

En introduisant l'assurance-dépôts, en 1967, le gouvernement fédéral a peut-être également voulu accroître la concurrence. L'assurance-dépôts place en effet les institutions nouvelles et les institutions de petite taille sur le même pied que les institutions plus importantes et les institutions plus anciennes, pour ce qui est de la recherche des dépôts. L'assurance-dépôts a par ailleurs favorisé, sans aucun doute, la croissance des institutions de dépôts non bancaires et l'accès de succursales de banques étrangères au marché financier canadien.

Lorsque, comme c'est le cas au Canada, les institutions de dépôts peuvent être constituées et réglementées à l'échelon fédéral ou à l'échelon provincial, le régime d'assurance mis sur pied par le gouvernement central peut également servir à relever les normes financières minimales auxquelles doivent se conformer ces institutions. En appliquant des critères minimums d'admissibilité à l'assurance et en surveillant les activités des institutions membres, il est possible d'étendre à tout le système les normes financières établies par l'organisme d'assurance. Avant 1980, un certain nombre de sociétés de prêt et de fiducie constituées en Alberta ne satisfaisaient pas aux critères minimums d'admissibilité de la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC). La SADC assura les dépôts acceptés par ces institutions, mais le gouvernement provincial accepta de dédommager la Société pour les pertes qu'elle pourrait encourir.

L'entente a pris fin après que l'Alberta eut révisé son cadre réglementaire afin de satisfaire aux critères de la SADC. Témoignant en 1976 devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes, M. R. Humphreys, surintendant du Département des assurances, déclara ce qui suit: "... sans pour autant remplacer les provinces dans leurs pouvoirs de réglementation, la Société a permis d'aligner grandement les normes de surveillance et de réglementation dans toutes les juridictions où des institutions de dépôts ont été constituées." (Chambre des communes, 1976, 1:24).

#### LA SOCIÉTÉ D'ASSURANCE-DÉPÔTS DU CANADA (SADC)

La SADC a été constituée en 1967 en vertu de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (S.R.C. 1970, chap. C-3 modifié). Elle est une société autonome. Le rôle principal de la Société consiste à fournir une assurance sur les dépôts faits auprès des institutions fédérales membres (banques, sociétés de fiducie et de prêt) et des institutions provinciales membres (sociétés de fiducie et de prêt) jusqu'à un certain plafond par déposant et par institution. La définition d'un dépôt, applicable à l'assurance, est plutôt large et englobe en général tous les instruments assimilables à des dépôts, acceptés sur demande ou pouvant être réclamés dans un délai de moins de cinq ans. Le montant maximum par dépôt, fixé au départ à 20 000\$, a été porté à 60 000\$, cette modification étant entrée en vigueur en janvier 1983. Une institution provinciale peut adhérer à la Société moyennant l'autorisation de la province où elle a été constituée et l'engagement à ne pas



exercer de pouvoirs sensiblement différents de ceux qu'autorisent les lois fédérales. Deux mois avant la création de la SADC, l'Ontario a introduit l'assurance-dépôts au Canada en mettant sur pied son propre régime à l'intention des 25 sociétés de prêt et de fiducie de la province. Ce régime était semblable au régime institué plus tard par le gouvernement fédéral. Lorsque la SADC mit l'assurance-dépôts à la disposition des institutions financières canadiennes, l'Ontario suspendit son régime et toutes les institutions de dépôts de cette province (devinrent par la suite membres de la Société. La province de Québec a quant à elle adopté une loi établissant un régime d'assurance-dépôts qui garantit)\* les dépôts acceptés à l'intérieur de la province par toutes les institutions de dépôts, y compris les caisses populaires; les activités de la Régie d'assurance-dépôts du Québec (RADQ) sont semblables à celles de la SADC. La SADC est habilitée à consentir des prêts garantis à court terme à la RADQ afin de lui permettre de subvenir à ses besoins urgents de liquidités dans le cours de ses opérations d'assurance. En 1981-1982, la SADC a avancé 80 millions de dollars à la RADQ dans le cadre d'une entente accordant à celle-ci une ligne de crédit de 100 millions de dollars.

Au fil des ans, la SADC a également, en dernier ressort, consenti des prêts garantis et des avances aux institutions membres et acheté des éléments d'actif leur appartenant. En vertu de lois distinctes, soit la Loi sur les sociétés d'investissement et la Loi sur les sociétés coopératives de crédit, la SADC peut, en dernier ressort, consentir des prêts à court terme, pour fins de liquidités, à des sociétés de financement de ventes, contrôlées par des

---

\* On semble avoir sauté une ou plusieurs lignes au moment de la dactylographie du manuscrit. Le traducteur a essayé de reconstituer le texte original (texte entre parenthèses) à partir des documents utilisés par l'auteur. N.d.T.

intérêts canadiens, ainsi qu'à des sociétés coopératives de crédit et à des corporations constituées en vertu d'une loi provinciale, qui administrent un fonds de stabilisation ou de liquidités pour le compte des caisses populaires. A la fin de 1983, la SADC n'avait fait aucune avance en vertu de ces deux lois distinctes. Les crédits destinés aux avances faites par la SADC sont empruntés au Fonds du revenu consolidé du gouvernement fédéral.

La SADC peut agir en qualité de curateur, de liquidateur ou de séquestre d'une institution membre ou nommer quelqu'un à ce titre pour l'exécution de ces fonctions. Elle doit en outre faire ou faire faire, au moins une fois par an, une inspection de toutes les institutions membres. L'inspecteur général des banques examine les affaires des banques pour le compte de la Société; le surintendant des assurances inspecte les autres institutions membres constituées à l'échelon fédéral. L'inspection des institutions provinciales est effectuée pour le compte de la Société par une personne désignée par elle; il s'agit habituellement du surintendant des assurances de la province en question. Lorsque la Société considère qu'une institution provinciale suit, en matière commerciale ou financière, de mauvaises pratiques, elle peut annuler la police de cette institution.

A sa première année d'existence, la SADC a assuré des dépôts totalisant 17,1 milliards de dollars, confiés à 28 institutions constituées en vertu d'une loi fédérale (10 d'entre elles étant des banques), et à 41 sociétés de prêt et de fiducie constituées en vertu d'une loi provinciale. A la fin de 1984, le total des dépôts assurés s'élevait à 162 milliards de dollars, dont 149 milliards confiés à 140 institutions fédérales (72 d'entre elles étant des

banques), et 13 milliards confiés à 46 institutions provinciales.

Lors de la création de la SADC, le gouvernement a souscrit et payé une somme de 10 millions de dollars en capital social de la Société; cette somme a été remboursée en 1977 par la Société, qui n'en demeure pas moins assujettie au contrôle du gouvernement, lequel constitue toujours son unique propriétaire.<sup>2</sup> La SADC finance ses activités à l'aide des primes que lui versent les institutions membres, à l'aide de ses revenus de placement et à l'aide des prêts garantis que lui consent le gouvernement fédéral. La marge d'emprunt de la Société sur le Fonds du revenu consolidé du gouvernement, d'abord fixée à 500 millions de dollars, est passée en 1983 à 1,5 milliard de dollars. La Société a utilisé cette marge d'emprunt au cours de ses quatre premières années d'existence, puis elle n'y a plus eu recours jusqu'en 1982, année où elle a emprunté 140 millions de dollars afin de pouvoir financer des prêts de trésorerie à des institutions membres en difficulté financière. La SADC a fait des emprunts importants sur le Fonds au début de 1985.

A la fin de 1984, les primes versées à la SADC par les institutions membres au cours des 18 années précédentes s'élevaient à 210 millions de dollars. Le taux maximum de la prime qui peut être exigée d'une institution membre pour une année donnée est égal à un trentième pour cent du total des dépôts assurés. La Société a appliqué le taux maximum au cours de ses six premières années financières de même qu'en 1983. Pour toutes les autres années, les institutions membres ont versé des primes réduites. Le taux moyen annuel de la prime réduite a été, pendant cette période, égal à un cinquantième pour cent environ du



total des dépôts assurés.<sup>3</sup> Aux termes de l'alinéa 8 de l'article 19 de la Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, la prime réduite versée par une institution membre, au cours d'une année donnée, ne peut être inférieure à la plus élevée des deux sommes suivantes: cinq cent dollars ou un montant qui, ajouté à l'ensemble des primes versées antérieurement par l'institution membre, est égal à un sixième pour cent des sommes en dépôt auxquelles s'applique la prime réduite.

Le revenu que constituent les primes annuelles, auquel s'ajoutent les bénéfices nets, s'accumule dans le "Fonds d'assurance-dépôts" de la Société. Le fonds a augmenté chaque année jusqu'en 1982, année où il a atteint 253 millions de dollars. Au cours des deux années qui ont suivi, le fonds a affiché un déficit qui se chiffrait, à la fin de 1984, à 871 millions de dollars. La Société peut, si, à son avis, la situation du Fonds d'assurance-dépôts à la fin d'une année financière lui permet de faire face à ses obligations présentes et éventuelles, accorder des rabais aux institutions membres qui ont versé des primes pendant au moins cinq années complètes. Le total des rabais qui peuvent être accordés pour une année donnée ne doit cependant pas dépasser le montant total des primes versées au cours de l'exercice comptable des primes précédent. Un rabais de 3 millions de dollars a été accordé en 1978; un autre rabais, de 6 millions cette fois, a été accordé l'année suivante à 57 institutions membres.

On trouvera au tableau 1 un résumé des pertes subies par la SADC. Depuis sa création jusqu'en mai 1985, la Société a dû faire face à seize faillites

TABLEAU 1  
RÉCLAMATIONS FAITES À LA SADC

Membre (dispositions prises)	Année	Juridiction	Paielements/Recouvrements de la SADC (en millions de dolars)
1. Security Trust (Liquidé)	1969	Alberta	10,3/10,3 plus intérêts remboursés par l'Alberta
2. Commonwealth Trust (Liquidé)	<u>1970</u>	C.-B.	5,4/5,4
3. Astra Trust (Liquidé)	<u>1980</u>	Fédéral	21,6/18,1
4. District Trust (Mandataire - Sterling Trust)	<u>1982</u>	Ontario	44,5*/33,5*
5. Crown Trust (Mandataire - Trust Central)	<u>1983</u>	Ontario	297,7*/
6. Greymac Trust (Mandataire - Standard Trust)	<u>1983</u>	Ontario	159,9*/
7. Seaway Trust (Mandataire - Banque Midland du Canada; mis en liquidation en juin 1984)	<u>1983</u>	Ontario	140,2*/140,2* 150/
8. Corp. d'hyp. Seaway (Mandataire - Banque Midland du Canada)	<u>1983</u>	Fédéral	54,5*/

TABLEAU 1 (suite)

Membre (dispositions prises)	Année	Juridiction	Palements/Recouvrements de la SADC (en millions de dollars)
9. Greymac Mortgage Corp. (Mandataire - Standard Trust)	<u>1983</u>	Fédéral	105,2*/
10. Soc. de fid. Fidélité (Mandataire - First City Trust)	<u>1983</u>	Fédéral	296,1*/
11. Amic Mortgage Corp. (Liquidé , juil. 1983)	<u>1983</u>	Fédéral	22,8/15
12. Soc. d'hyp. Northguard (Liquidé , déc. 1984)	1984	Fédéral	27,8/
13. Pioneer Trust (Liquidé , fév. 1985)	1985	Fédéral	
14. Western Capital (Liquidé, avr. 1985)	1985	Fédéral	305/ Fiducie
15. London Loan Limited (Liquidé, avr. 1985)	1985	Ontario	
16. Banque commerciale du Canada	1985 (avr.)	Fédéral	75**/

1. Montants nets récupérés suite à la liquidation de l'actif.

\* Prêts et garanties de prêt aux mandataires en vertu des ententes administratives.

\*\* Représente la participation de la SADC au programme de soutien de 255 millions de dollars fourni à cette banque.



d'institutions financières (10 sociétés de fiducie, 3 sociétés de prêt hypothécaire, deux sociétés de placements hypothécaires et une banque). Huit de ces institutions ont été mises en liquidation presque immédiatement après avoir fait faillite. La SADC a payé aux déposants le montant des dépôts assurés et pris en main les demandes de règlement faites par les déposants aux institutions mises en liquidation. Les 10,3 millions de dollars, remboursés aux déposants suite à la faillite de la Security Trust Company en 1968 (la première institution membre à faire faillite), ont été remboursés ultérieurement à la Société par le gouvernement de l'Alberta. Jusqu'en 1980, en effet, le gouvernement de l'Alberta devait, en vertu d'une entente, dédommager la SADC des pertes subies par elle dans des institutions albertaines qu'elle assurait mais qui ne satisfaisaient pas aux normes financières minimales d'affiliation. Une entente semblable a été conclue avec le gouvernement de l'Ontario, permettant aux institutions ontariennes de devenir membres de la SADC avant que celle-ci ait pu examiner leurs affaires.

La Commonwealth Trust Company a été liquidée en 1970. La totalité des sommes payées aux déposants, soit 5,4 millions de dollars, a été récupérée par la suite. La compagnie Trust Astra a été liquidée en 1980. Les déposants dont les dépôts étaient assurés ont reçu 21,6 millions de dollars. A la fin de 1984, il ne restait à la Société que 3,5 millions de dollars à récupérer. En 1983, suite à la liquidation de la Amic Mortgage Investment Corporation, la SADC a payé des réclamations de l'ordre de 22,8 millions de dollars; à la fin de 1984, un montant de 7,8 millions de dollars n'avait pas encore été récupéré. Par ailleurs, les 27,8 millions de dollars remboursés aux déposants de

la Northguard Mortgage, qui a été mise en liquidation au cours de la même année, n'ont toujours pas été récupérés. Au cours des quatre premiers mois de 1985, trois autres institutions financières ont été mises en liquidation, soit la Pioneer Trust Company, la Western Capital Trust Company et la London Loan Company.

Lorsque les autorités réglementaires ont mis fin aux activités de la District Trust Company, en 1982, et de la Crown Trust Company, de la Seaway Trust Company, de la Corporation d'hypothèque Seaway, de la Greymac Mortgage Corporation et de la Société de fiducie Fidélité, l'année suivante, la SADC a choisi de placer ces institutions sous le mandat d'autres institutions membres au lieu de procéder à leur liquidation immédiate. A titre de mandataires de la SADC, ces institutions membres acceptent d'administrer pendant une période de cinq ans l'actif et le passif des institutions en difficulté financière. Pendant la période de réduction progressive des opérations de ces sociétés, la SADC avance des fonds et garantit le remboursement des fonds avancés par les mandataires pour le remboursement des dépôts, lorsque ceux-ci arrivent à échéance. La différence qui existe entre la liquidation immédiate et le mandat est que, dans le premier cas, la SADC est uniquement tenue de protéger les dépôts assurés acceptés par les institutions mises sous séquestre, tandis que, dans le second cas, on garantit à tous les déposants le remboursement des sommes déposées. Au 31 décembre 1984, les prêts consentis directement par la SADC ou par ses mandataires aux six institutions encore sous mandat s'élevaient à 925 millions de dollars.<sup>4</sup> La SADC a comptabilisé, pour l'année financière 1983, une provision pour perte de 650 millions de dollars. Cette

provision, qui a été portée à 1,250 milliard en 1984, correspond aux obligations de la Société quant aux prêts non remboursés et aux prêts qu'elle devra encore consentir dans le cadre des ententes administratives conclues avec ses mandataires.

En mars 1985, lorsque la Banque commerciale du Canada a été menacée de faillite, l'inspecteur général des banques a négocié un programme de soutien de 255 millions de dollars afin de maintenir la solvabilité de l'institution. La SADC a accepté de fournir 75 millions, le reste de la somme, soit 180 millions, ayant été fourni à part égale (60 millions chacun) par le gouvernement albertain, le gouvernement du Canada et un groupe de banques.

#### NÉCESSITÉ DE RÉFORMER L'ASSURANCE-DÉPÔTS

La critique du régime d'assurance-dépôts existant ne vise pas le régime lui-même, mais bien la façon dont on l'a administré jusqu'ici. Le régime comporte notamment deux points faibles qu'il faudrait corriger: le mode d'établissement du taux de la prime et la façon dont on règle les questions d'insolvabilité et de faillite des institutions financières.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, toutes les institutions membres de la SADC paient le même taux de prime pour leurs dépôts assurables. Or, en fixant un taux de prime uniforme, on se trouve à enfreindre deux règles économiques fondamentales: l'équité et l'efficacité. En effet, une telle politique n'est pas juste dans la mesure où les institutions qui prennent relativement peu de risques paient le même taux de prime que celles qui en prennent davantage.



Si on veut que les ressources financières et les capitaux se répartissent de façon adéquate dans les différents secteurs qui cherchent à les attirer, on doit faire en sorte que le rendement prévu de l'investissement réel soit proportionné au risque. La règle de l'efficacité est violée lorsque le risque de faillite d'une institution ne se reflète pas dans les primes d'assurance-dépôts qu'elle doit verser ainsi que dans les primes de risque comprises dans les taux d'intérêt qu'elle paie sur les dépôts. L'assurance-dépôts incite peu les déposants à exiger des taux d'intérêt plus élevés sur les sommes qu'ils confient aux institutions où les risques sont plus grands et ce, même lorsqu'ils sont parfaitement au courant du risque qu'ils courent avec ces institutions.<sup>5</sup> Les primes d'assurance-dépôts n'étant pas établies en fonction du risque couru, on évite en outre aux institutions de dépôts d'avoir à payer le coût relié à ce risque, en ne les obligeant pas à verser des primes d'assurance plus élevées. Les institutions qui peuvent éviter de payer ce coût, en ne versant pas d'intérêts plus élevés sur les dépôts ou de primes d'assurance plus élevées, sont portées à entreprendre des activités plus risquées afin d'accroître les dividendes versés à leurs actionnaires. Les ressources financières et les capitaux risquent alors d'être répartis de façon inadéquate. La seule chose qui peut dissuader les institutions de dépôts de prendre trop de risques, c'est le tort qu'une faillite pourrait faire à la carrière des administrateurs et des propriétaires qui en seraient tenus responsables. Or, rien ne permet vraiment de croire qu'une telle perspective puisse avoir un effet dissuasif important sur les individus. Les autorités réglementaires et les organismes d'assurance peuvent certes faire face au risque moral et aux problèmes de sélection en augmentant les contraintes réglementaires et la surveillance; une telle politique a cependant l'inconvénient de réduire l'efficacité économique.

La discipline du marché, qui peut, dans une certaine mesure, empêcher les institutions de dépôts de prendre trop de risques, en obligeant les institutions à risques élevés à payer des taux d'intérêts plus élevés sur leurs dépôts et autres emprunts ou en rationnant les fonds auxquels elles peuvent avoir accès, a été affaiblie par le recours aux ententes administratives visant à régler les faillites d'institutions financières. Lorsque la SADC, au lieu de mettre immédiatement en liquidation les institutions en difficulté, conclut des ententes portant sur la réduction progressive de leurs activités, elle se trouve à protéger les fonds de tous les déposants et de tous les créanciers, même ceux qui ne sont pas protégés par l'assurance. En agissant ainsi, la Société n'incite pas les gens à évaluer les risques courus par les institutions de dépôts et à maintenir la discipline du marché.

Une enquête effectuée auprès de résidents de l'Ontario pour le compte du Groupe de travail ontarien sur les institutions financières a permis de constater que "le public croit fermement que le gouvernement ne permettra pas que des institutions financières fassent faillite et ce, qu'elles soient ou non protégées par l'assurance-dépôts" (Rapport provisoire, 1984, p. 13). En offrant des garanties non seulement aux déposants assurés mais aussi à tous les déposants et créanciers, comme la SADC le fait dans le cadre des ententes administratives qu'elle conclut avec ses mandataires; en garantissant les dépôts non assurés par la SADC, comme les gouvernements fédéral et de la Saskatchewan l'ont fait lors de la faillite de la Pioneer Trust; et en fournissant des programmes de soutien, comme on l'a fait pour la Banque commerciale canadienne et la North West Trust en Alberta, on ne fait que confirmer la population dans

son sentiment, à savoir qu'on ne permettra pas que les institutions financières fassent faillite. La discipline du marché est alors beaucoup moins à même d'empêcher les institutions de prendre trop de risques.

A la nécessité de réformer le régime d'assurance-dépôts, afin de discipliner davantage le marché, s'ajoute celle de réduire les coûts que le contribuable canadien pourrait avoir à payer. Horvitz (1983) affirme que les pertes subies par les régimes d'assurance-dépôts sont beaucoup moins liées au risque que courent les institutions qu'au moment choisi pour mettre fin aux activités des institutions en faillite. Dans son Rapport annuel de 1983, la SADC a expliqué pourquoi elle recourt à des ententes administratives visant à réduire progressivement les opérations des institutions financières en faillite, plutôt qu'à la mise en liquidation immédiate. Elle a notamment fait observer que les ententes conclues avec les mandataires permettraient de "réduire ses frais et, par ricochet, ceux de ses institutions membres et de leurs clients." Ces ententes ont également permis d'éviter que ne se crée "un climat défavorable pour la réalisation de l'actif de ces institutions (en faillite)". Même si la SADC a ajouté qu'"il ne faut pas s'attendre à ce que la Société assure automatiquement les dépôts en sus de la limite assurable dans des circonstances similaires et les déposants qui dépassent la limite des dépôts assurables doivent être conscients qu'ils s'exposent à des pertes financières advenant une faillite de leur institution de dépôt", il est peu probable que cet énoncé reflète la façon dont les milieux financiers perçoivent les choses (SADC, 1983, pp. 6-7). On saura si la SADC parviendra à réduire ses frais, au fur et à mesure que se déroulera le processus de réduction progressive des opérations, dans le cadre des ententes administratives. Même si, au bout du compte, les



frais occasionnés sont moindres que ce qu'aurait dû payer la SADC si elle avait mis immédiatement en liquidation les institutions en difficulté, on n'aura pas tenu compte des frais occasionnés à long terme par l'accroissement du nombre d'institutions insolvables, suite à l'affaiblissement de la discipline du marché.

Aux États-Unis, l'élimination du plafonnement des taux d'intérêt susceptibles d'être versés sur les dépôts, ainsi que le fait de garantir la sécurité de tous les dépôts, ont été considérés comme des mesures pouvant accroître de façon exagérée la concurrence et l'instabilité du système. Comme l'a indiqué un observateur: "Il est fort possible que la déréglementation des taux d'intérêt et la mise sur pied par le gouvernement d'une assurance-dépôts, financée au moyen de primes qui ne tiennent pas compte du risque couru par les banques, inciteront le secteur bancaire à prendre de plus en plus de risques" (Kareken, 1985, p. 430) (traduction). L'argument invoqué est que l'absence de plafond limitant les taux d'intérêt permet à une institution de financer des éléments d'actif à risque élevé en offrant des taux d'intérêt plus élevés afin d'attirer des dépôts dont la sécurité est par ailleurs, aux yeux des gens, garantie par le gouvernement. Si elles ne veulent pas perdre des dépôts, les institutions concurrentes sont obligées d'adopter un comportement aussi agressif que l'autre institution. La meilleure façon de ne pas accroître l'instabilité du système consiste à réformer le régime d'assurance-dépôts de façon à ce que la discipline du marché, appliquée à toutes les institutions, oblige ces dernières à payer le coût des conduites qui augmentent les risques de faillite.

La SADC n'est pas autorisée par la loi à obliger une institution membre à fermer ses portes, même si cette institution est à son avis insolvable. Ce sont plutôt les autorités réglementaires de l'institution (c'est-à-dire l'inspecteur général des banques, dans le cas des banques, et les autorités fédérales et provinciales nommées à cet effet, dans le cas des institutions non bancaires) qui doivent déterminer si une institution est insolvable et qui doivent, le cas échéant, l'obliger à fermer ses portes avant que la SADC ait pu prendre des mesures afin de limiter ses pertes. Ce partage de responsabilités peut poser des problèmes à la SADC dans la mesure où il l'empêche d'exercer un contrôle sur ses pertes. Le souci que les autorités réglementaires ont de la viabilité des institutions qu'elles sont chargées de surveiller peut les amener à maintenir ces institutions ouvertes plus longtemps qu'il ne le faudrait dans l'intérêt de l'organisme d'assurance. Si elle peut annuler la police d'assurance d'une institution membre après un préavis de trente jours, la SADC n'en demeure pas moins liée à cette institution, puisque les dépôts continuent d'être assurés pendant une période pouvant aller jusqu'à deux ans.

#### PROPOSITIONS DE RÉFORME

Primes d'assurance en fonction du risque couru. On peut atténuer l'effet négatif de l'assurance-dépôts sur la discipline du marché en fixant les primes de façon à ce que les institutions qui prennent plus de risques versent des primes plus élevées que les institutions plus prudentes. Le coût de l'assurance serait d'ailleurs réparti de façon plus juste entre les différentes institutions membres si chaque institution versait des primes proportionnelles au risque qu'elle représente pour l'organisme d'assurance. Les

risques étant en outre évalués de façon appropriée, les ressources financières se répartiraient sans doute de façon plus adéquate.

Un système de primes en fonction du risque permettrait également de réduire la réglementation officielle et de lui substituer une réglementation officielle qui, en augmentant le coût des activités risquées, rendrait ces activités moins attrayantes. Les institutions de dépôt seraient ainsi autorisées à exercer des activités actuellement interdites, mais elles devraient verser à l'organisme d'assurance des sommes supplémentaires correspondant aux risques que comporte chacune des activités ou chaque groupe d'activités.

Le Conseil économique du Canada (1976) et, plus récemment, l'Association des banquiers canadiens (1984) ont recommandé la mise en place d'un système de primes d'assurance-dépôts qui seraient fonction du risque. La mise sur pied d'un tel système a également été proposée aux Etats-Unis dans les rapports de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC, 1983) et de la Federal Home Loan Bank Board (FHLBB, 1983). La FDIC a proposé la création d'un système de mise à l'essai consistant à classer les banques membres dans trois catégories, selon le risque couru du point de vue du crédit et des taux d'intérêt par rapport au capital, un taux de prime étant par ailleurs attaché à chacune des catégories.

S'il est possible de réunir des arguments théoriques puissants en faveur d'un système de primes qui seraient fonction du risque, la valeur de ces arguments est éclipsée par les difficultés réelles et perçues que comporte la



mise en place d'un tel système. On ne dispose pas, présume-t-on généralement, d'une base de données permettant de fixer les primes en fonction des risques et on ne sait pas davantage comment cette base de données devrait être constituée. Et puis, même si l'on pouvait classer les institutions d'après les risques qu'elles prennent, on n'aurait pas pour autant résolu le problème de l'échelle des primes. Une échelle inadéquate pourrait inciter des institutions à se livrer, sans le vouloir ou même avec perversité, à des activités risquées.

Il est donc impossible, nous en convenons, de mettre en place un système de primes en fonction du risque, qui soit à la fois complet, détaillé et valable sur le plan actuariel. Ce qui ne signifie pas qu'il est impossible de concevoir un système qui refléterait les risques que font courir à la SADC les institutions financières et qui permettrait d'imposer une certaine discipline aux institutions portées à prendre trop de risques. Les intermédiaires financiers qui acceptent les dépôts peuvent présenter quatre types principaux de risque: les risques liés au crédit (défaut de paiement); les risques liés aux taux d'intérêt; les risques liés aux liquidités et les risques liés à la gestion. La composition de l'avoir de l'institution et le volume en dollars des actifs réservés par rapport aux capitaux disponibles pourraient constituer un excellent point de départ pour l'évaluation des risques liés au crédit. L'analyse de la durée et de l'échéancement pourrait par ailleurs permettre d'évaluer les risques liés aux taux d'intérêt (Cooper, 1977). On pourrait avoir une idée des risques liés aux liquidités en évaluant la proportion de l'actif qui peut être réalisé immédiatement et en déterminant dans quelle mesure l'institution compte sur des dépôts susceptibles de fluctuer pour financer des actifs non réalisables. Il est beaucoup plus difficile

d'évaluer les risques liés à la gestion, en particulier lorsqu'ils ont un caractère moral. Les faillites récentes de sociétés de fiducie et de prêt hypothécaire et les difficultés qu'a connues récemment une certaine banque donnent à penser qu'il pourrait y avoir un rapport entre les risques liés à la gestion et la propriété des institutions (c'est-à-dire le type de propriété et la concentration de la propriété entre les mains de quelques individus).

Une autre méthode permettant, du moins en théorie, d'établir les primes d'assurance, a été proposée par Merton (1977); il s'agirait d'utiliser, pour évaluer l'assurance-dépôts, le rapport existant entre les garanties de dépôt et les options de vente. On pourrait alors représenter la réclamation des déposants comme la somme de la dette qui ne présente aucun risque et un découvert dans une option de vente sur l'actif de l'institution de dépôt. Le découvert représente la capacité de l'institution de "vendre" son actif aux déposants pour la valeur nominale de leurs dépôts. Pour avoir souscrit ces options de vente, les déposants devraient être remboursés à la juste valeur marchande, c'est-à-dire qu'une prime de risque serait comprise dans le taux d'intérêt qui leur serait payé. On peut par ailleurs se représenter l'assurance-dépôts comme des options de vente à la valeur de l'actif et à couvert, accordées aux déposants par l'organisme d'assurance pour compenser leur découvert, ce qui élimine tout risque pour l'ensemble de leur situation.

Si les primes d'assurance-dépôts correspondent effectivement au risque couru, elles devraient représenter la juste valeur marchande des options de

vente. Marcus et Shaked (1984) ont souligné que la méthode dite de fixation du prix d'exercice des options permet non seulement d'évaluer, pour chaque institution, la prime exacte à verser, mais aussi de calculer les primes à partir de données recueillies sur des périodes relativement courtes. Malheureusement, la théorie des options standard, qu'on utilise pour trouver l'équation de la responsabilité actuelle de l'organisme d'assurance, équation à partir de laquelle sont établis les taux de prime, comporte des variables qu'on n'observe pas directement sur le marché. Les évaluations qu'on utilise à la place ne permettent pas d'obtenir une équation suffisamment solide pour qu'on puisse établir les primes réelles à verser.

Primes d'assurance établies implicitement en fonction du risque. Dans le cadre d'un système de primes établies explicitement en fonction du risque couru, comme celui que nous venons de décrire, le coût que doit payer une institution membre correspond au coût direct de la cotisation. Lorsque les primes sont établies implicitement en fonction du risque couru, le coût que doivent payer les institutions est établi d'après la perte de bénéfices escomptés. Une telle perte résulte de restrictions apportées aux activités et de la performance des institutions. Ces restrictions (ou sanctions), si elles augmentent au fur et à mesure que les institutions se livrent à des activités plus risquées, constituent certes un excellent moyen d'empêcher les institutions de prendre trop de risques. Les autorités réglementaires canadiennes ont eu recours, à différentes époques, à des sanctions réglementaires en fonction du risque couru. Cependant, dans la plupart des cas, on a eu beaucoup de mal à imposer ces sanctions, en raison notamment du retard de la réglementation. L'utilisation, de



façon conjointe, des deux systèmes (c'est-à-dire les primes établies "implicitement" et "explicitement" en fonction du risque couru) constitue sans doute un excellent moyen d'exercer un contrôle plus rigoureux sur les institutions qui prennent trop de risques (voir Buser, Chen et Kane, 1981).

Limiter la portée de l'assurance. S'il est impossible pour le moment de concevoir un système de primes en fonction du risque qui soit valable sur le plan actuariel, on peut introduire beaucoup plus rapidement une réforme qui permettrait de renforcer la discipline du marché; il s'agirait de limiter la portée de l'assurance en mettant en place une forme quelconque de partage des risques ou de coassurance. Des propositions touchant la coassurance ont déjà été présentées par l'Association des banquiers canadiens et par le Comité de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada.

L'Association des banquiers canadiens (1984) croit qu'il faudrait appliquer des taux de prime qui varieraient en fonction du risque mais elle soutient que ces taux ne suffiraient pas à empêcher les institutions assurées de prendre trop de risques. Elle admet néanmoins qu'un système de primes en fonction du risque serait plus juste et qu'il pourrait servir de signal d'alarme aux déposants qui n'ont aucun autre moyen d'évaluer le risque couru. L'Association propose de mettre en place un régime de coassurance, qui s'ajouterait au système de primes en fonction du risque et qui consisterait à offrir une protection complète sur tous les dépôts, jusqu'à concurrence de 20 000\$, et une protection à 75 p. 100 sur tous les dépôts supérieurs à cette somme, jusqu'à concurrence de 73 330\$. Les montants ont été calculés de façon à ce que la réclamation maximale permise corresponde au plafond actuel de 60 000\$.

La proposition touchant la coassurance, présentée par le Comité de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, dans son Rapport final (Canada, Approvisionnements et Services, 1984), consisterait à offrir une protection de 90 p. 100 sur tous les dépôts jusqu'à concurrence de 100 000\$. Le montant de la réclamation maximale permise passerait alors de 60 000\$ à 90 000\$. Pour pouvoir obtenir le remboursement maximal, le déposant devrait cependant accepter de subir une perte de 10 000\$. Le système serait mis en place sur une période de trois ans. La première année, les dépôts seraient protégés à 100 p. 100 jusqu'à concurrence de 60 000\$; on réduirait cette somme de 20 000\$ par année au cours des deux années suivantes, de sorte que la protection à 90 p. 100 du premier dollar assuré ne s'appliquerait qu'à partir de la quatrième année suivant la mise en place du système.

Les deux propositions touchant la coassurance auraient pour effet de réduire la protection fournie actuellement aux petits déposants, celle du Comité de travail la réduisant davantage que celle de l'Association des banquiers. Les deux propositions ne permettent donc pas de remplir entièrement l'un des buts importants de l'assurance-dépôts. Elles auraient aussi toutes deux pour effet de détourner l'assurance-dépôts de l'un de ses buts, qui est de protéger la masse monétaire et, par voie de conséquence, le système financier et le système des paiements. Les institutions financières appliquant au remboursement des dépôts la règle du "premier arrivé, premier servi", une proposition comme celle du Comité de travail pourrait rendre ces institutions encore plus susceptibles d'être l'objet d'une ruée aux guichets.

Lorsqu'un régime d'assurance n'offre aucune protection ou n'offre qu'une protection partielle à un pourcentage important de déposants, les institutions peuvent chercher à faire retomber sur la banque centrale et sur la SADC le risque couru par les déposants dont les dépôts ne sont pas assurés (Kanatas, 1985). Les prêts fournis en dernier ressort par la banque centrale ou par la SADC, afin de permettre à l'institution de faire face à ses problèmes de liquidité, pourront en effet être utilisés par celle-ci pour remplacer les sommes retirées par les déposants dont les dépôts ne sont pas assurés.

Le principal avantage de la coassurance, par rapport au système actuel, est d'imposer au marché une certaine discipline. La proposition du Comité de travail fait assumer une part du risque à tous les déposants, tandis que celle de l'Association des banquiers fait assumer une part plus grande du risque à ceux dont les dépôts sont importants. Il n'existe sans doute que peu de différence entre les deux propositions, pour ce qui est de la capacité de raffermir la discipline du marché. En fait, la mise en place d'un régime de coassurance, modelé d'après ces propositions, constitue semble-t-il la meilleure solution de rechange au système de primes en fonction du risque. Notons que d'autres réformes réduisant la portée de l'assurance pourraient être introduites; l'assurance pourrait, par exemple, ne protéger que les comptes avec opérations et les comptes sûrs ou ne protéger que les déposants considérés individuellement.

Règles appropriées régissant la fermeture des institutions. Pyle (1984) et Horvitz (1983) ont fait observer que le risque de pertes couru par l'organisme d'assurance est davantage lié au pouvoir d'obliger une institution à



fermer ses portes, et à la façon dont ce pouvoir est utilisé, qu'au risque que présente l'actif de l'institution assurée. Kane (1984) souligne même que le risque couru par l'organisme d'assurance augmente lorsqu'on s'attaque au problème de l'insolvabilité par des mesures fondées sur la valeur comptable de l'institution au lieu de prendre des mesures appropriées, fondées sur le marché, mesures dont on peut, selon lui, évaluer de façon adéquate l'ampleur. Si les institutions financières étaient déclarées insolubles et obligées de fermer leurs portes au moment précis où le ratio entre leur actif (calculé au cours du marché) et leurs dépôts était égal à l'unité, ce serait les actionnaires qui feraient entièrement les frais de la faillite; l'organisme d'assurance serait quant à lui dégagé de toute responsabilité (voir Bennett, 1984; Campbell et Glenn, 1984).

Comme nous l'avons souligné précédemment, les ententes administratives conclues par la SADC en vue de réduire progressivement les opérations des institutions en difficulté financière, solution qui a été préférée à la mise en liquidation immédiate, ont sans doute contribué à confirmer la population dans le sentiment que le gouvernement ne permettra pas que des institutions de dépôt fassent faillite.

La SADC ne devrait peut-être pas avoir toute liberté pour régler le cas des institutions en faillite. Le Comité de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada croit pour sa part qu'on ne devrait pas priver la SADC du pouvoir de conclure des ententes administratives dans le but de réduire progressivement les opérations des institutions en difficulté; le Comité propose

néanmoins que l'insolvabilité des institutions soit désormais établie par l'entremise d'un décret du conseil, lequel décret exclurait tout appel et serait pris sur la recommandation de la SADC. Notons que cette proposition ne permet toujours pas d'établir une définition adéquate (et applicable pratiquement) de l'insolvabilité.

L'Association des banquiers canadiens (1985, p. 20) a proposé qu'un expert en insolvabilité du secteur privé soit invité à faire partie du conseil d'administration de la SADC, et qu'un Comité consultatif permanent, constitué de cadres supérieurs des institutions membres, soit mis sur pied afin de conseiller la SADC. Il s'agit là d'un pas dans la bonne voie, du moins en ce qui concerne l'élimination des conflits d'intérêts. Beaucoup de gens ne le savent pas, mais les institutions membres sont censées veiller à ce que la SADC dispose en permanence de fonds suffisants; cela signifie que, si le Fonds d'assurance-dépôts de la SADC ne permet pas de payer toutes les réclamations, les institutions membres doivent verser des primes additionnelles afin de combler le déficit du Fonds.

Un comité consultatif constitué de représentants des institutions membres cherchera naturellement à faire adopter par la SADC une ligne de conduite qui réduira au minimum les cotisations des institutions membres. Un tel comité pourrait même amener le secteur à mettre en place une autoréglementation plus rigoureuse.

Pour permettre aux institutions membres d'avoir davantage voix au chapitre, en ce qui concerne les décisions prises par la SADC, l'Association des banquiers canadiens (1985, pp. 20-21) propose de nommer au conseil d'administration de la SADC des cadres supérieurs à la retraite de banques, de sociétés de prêt et de sociétés de fiducie. Le Comité de travail sur la SADC élargirait également le conseil d'administration de la SADC afin que puissent en faire partie des individus possédant une vaste expérience du secteur des services financiers. Nous ne sommes pas d'accord avec ces propositions.<sup>6</sup> S'il est souhaitable que des consultations aient lieu en permanence entre les autorités réglementaires, l'organisme d'assurance et les institutions de dépôt, l'établissement de relations trop étroites empêcherait les autorités réglementaires et l'organisme d'assurance d'atteindre leurs objectifs et créerait inutilement des conflits d'intérêts.

Pour éviter tout conflit de juridiction entre la SADC et les autorités réglementaires, on devrait autoriser la SADC à entreprendre la liquidation des institutions en faillite, ainsi que le recommande le Comité de travail sur la SADC. Une autre possibilité consisterait à autoriser la SADC à réclamer des autorités réglementaires un dédommagement pour les pertes subies par elle suite au refus de ces dernières de lui permettre de prendre des mesures qu'elle juge appropriées.

Prêts consentis en dernier ressort. Les avances de fonds consenties par la SADC aux institutions membres contribuent peut-être aussi à entretenir le public dans l'idée que les dépôts sont effectivement protégés à 100 p. 100.



par l'assurance. Les prêts consentis aux institutions qui éprouvent des problèmes temporaires de liquidité peuvent en effet être perçus comme des prêts destinés à éviter que ces institutions ne deviennent insolvables. On devrait donc, afin de dissiper tout malentendu, priver la SADC de son pouvoir de consentir des prêts en dernier ressort. La plupart des institutions membres pouvant à présent obtenir des fonds pour fins de liquidité, soit de l'Association des paiements du Canada, soit encore directement de la Banque du Canada, le service offert par la SADC n'a plus sa raison d'être.

Même si la Banque du Canada avance des fonds en dernier ressort aux institutions qui font face à un manque de liquidités, et non à celles qui sont en situation d'insolvabilité, la différence entre le manque de liquidités et l'insolvabilité est très difficile à établir. Une institution à qui on avance des fonds en dernier ressort est supposément incapable d'obtenir des fonds de prêteurs privés à un taux raisonnable. La distinction entre manque de liquidités et insolvabilité repose donc sur la durée escomptée du "rationnement" imposé par le secteur privé et sur la limite de durée jugée acceptable.

Kanatas (1985) croit que, si jamais on adopte un régime d'assurance-dépôts qui tient compte du risque couru, il faudra peut-être modifier le pouvoir de prêter en dernier ressort, afin de ne pas inciter les institutions assurées à substituer les fonds avancés aux retraits de déposants non assurés. En considérant les fonds disponibles en dernier ressort comme une garantie implicite qu'elles pourront remplacer les sommes retirées par les déposants prudents, les institutions sont en mesure de se dérober à la discipline du marché et à

la discipline que sous-tend la politique de fixation du prix de l'assurance. Afin d'empêcher que le risque couru par les déposants non assurés retombe sur la Banque du Canada, on devra peut-être modifier la politique des prêts consentis en dernier ressort par la Banque. La Banque pourrait par exemple accroître les exigences (du point de vue de la qualité et de la quantité) auxquelles devront se conformer les institutions qui demandent des avances de fonds.

Divulagation des renseignements financiers. L'un des principaux problèmes que posent tous les types d'assurance (et non pas seulement l'assurance-dépôts) vient de ce que l'assuré possède toujours des données plus précises que l'assureur sur la véritable nature du risque couru. Qui plus est, dans un contexte où l'information est asymétrique, l'assureur a la possibilité d'accroître le risque couru par l'assuré sans le dédommager convenablement. Le régime d'assurance-dépôts comporte actuellement un niveau élevé d'asymétrie informationnelle, qu'il importe d'abaisser si on veut parvenir à réduire tant soit peu la possibilité, pour les institutions de dépôt, de faire certains choix douteux.

Il importe d'accroître la qualité et la quantité de renseignements divulgués; la SADC en a besoin pour pouvoir mieux contrôler les risques de pertes qu'elle court et mettre en place un système de primes en fonction du risque. Il faut également permettre aux déposants et aux autres créanciers des institutions de dépôt d'imposer à celles-ci la discipline du marché. La SADC aurait sans doute besoin de pouvoirs additionnels lui permettant d'imposer des

sanctions aux institutions et à leurs administrateurs, si les renseignements à divulguer ne sont pas divulgués au moment opportun et s'il appert que des renseignements qu'on savait inexacts ont été divulgués.

On ne s'entendra sans doute jamais sur la quantité de renseignements qu'il faudrait divulguer au public et ce, en raison de la crainte des réactions excessives que la divulgation de certains renseignements pourrait susciter.<sup>7</sup> La divulgation de renseignements peut certes entraîner des retraits massifs qui, à leur tour, peuvent provoquer la faillite de l'institution; dans la plupart des cas, cependant, elle ne fera que brusquer un dénouement inévitable (elle pourrait même réduire au bout du compte la responsabilité de l'organisme d'assurance.)

En plus d'améliorer les règles actuelles régissant la divulgation de l'information, on pourrait mettre en place des mécanismes destinés à encourager les institutions de dépôt à révéler (ou à signaler) la nature véritable du risque qu'elles présentent. Kane (1985) est d'avis qu'en offrant aux institutions de dépôt plusieurs types différents de polices (chacune d'elles comportant une protection et un taux de prime différents), l'organisme d'assurance pourrait, d'après l'évaluation qui serait faite des différents types de protection et d'après le type de police choisi, obtenir des renseignements sur la façon dont les institutions perçoivent le risque qu'elles présentent.

Dettes de rang inférieur. Il faudra du temps pour que les réformes qu'on propose d'apporter au régime d'assurance-dépôts fassent effet et dissuadent les institutions de dépôt de prendre trop de risques. On peut cependant,



entre temps, raffermir la discipline du marché en exigeant des institutions qu'elles accroissent leurs dettes de rang inférieur. Ceux qui détiennent des dettes de rang inférieur ont tout intérêt à veiller à ce que l'institution ne prenne pas trop de risques, car ils peuvent perdre les sommes qu'ils ont investies, si l'institution fait faillite. On pourrait assujettir les dettes de rang inférieur à certaines exigences d'échéancement de façon à ce que ces fonds ne puissent s'envoler au moindre signe de difficulté financière (comme cela risque de se produire avec les dépôts à demande et les dépôts à court terme). Les titulaires de dettes de rang inférieur ne profitant pas des avantages que peuvent procurer les opérations risquées qui rapportent, ils n'ont donc aucun intérêt à encourager l'institution à prendre plus de risques.

D'aucuns affirmeront qu'en obligeant les institutions de dépôt à payer un taux d'intérêt relativement plus élevé sur les dettes de rang inférieur additionnelles contractées par elles, on peut les forcer à acquérir des valeurs qui rapportent davantage, donc à prendre plus de risques. Le problème ne risque cependant pas de se poser lorsque des contrats réglementant le comportement de l'émetteur accompagnent l'émission de dettes de rang inférieur.

En obligeant les institutions membres à augmenter légèrement le volume des dettes de rang inférieur qu'elles doivent contracter, on les encourage à prendre moins de risques. Les marchés financiers sont, semble-t-il, en mesure d'absorber un volume considérable de dettes, de sorte qu'il est possible de faire retomber une part assez importante du risque de faillite sur le secteur privé, lequel aura alors tout intérêt à veiller à ce que les institutions de dépôt ne prennent pas trop de risques.

Assurance privée. Les propositions dont nous venons de faire état visent à incorporer des caractéristiques du secteur privé dans le régime d'assurance-dépôts. Pourquoi, alors, ne remplacerait-on pas (ou ne compléterait-on pas) le régime actuel par un régime privé, soumis aux déterminants du marché?

Les activités auxquelles se livrent les institutions de dépôt étant très homogènes, les risques qu'elles sous-tendent ne sont probablement pas assez variés pour assurer la viabilité d'un régime d'assurance privé. Les fluctuations macro-économiques peuvent en effet avoir un impact négatif sur un grand nombre d'institutions à peu près en même temps et donner lieu, par conséquent, à une foule de réclamations ruineuses. Contrairement aux organismes d'assurance gouvernementaux, les assureurs privés ne peuvent tenir compte du coût social d'une faillite sans rédiger un contrat comportant des primes de risque qui peuvent être payées par l'institution assurée et par ses clients. Les institutions financières qui accordèrent des prêts aux agriculteurs pendant la crise des années trente se retrouvèrent dans cette situation. Or, plutôt que de permettre à ces institutions de saisir les biens des agriculteurs, le gouvernement fédéral créa la Commission du prêt agricole canadien et, plus tard, la Société du crédit agricole.

Campbell et Glenn (1984) ont proposé un moyen de tourner la difficulté que représente, pour les assureurs privés, la rédaction de contrats tenant compte du coût social des faillites. Il s'agirait d'autoriser les organismes d'assurance privés à annuler la police souscrite lorsque la valeur nette de l'institution de dépôt atteint un seuil préétabli; l'organisme d'assurance

devrait, en contrepartie, verser une amende fixée d'avance au gouvernement qui, au reçu de l'amende, déciderait si l'institution doit ou non être déclarée insolvable. S'il décidait que l'institution doit demeurer ouverte et que les contrats d'assurance souscrits doivent être respectés, il devrait assumer la responsabilité de toute réclamation ultérieure.

Les assureurs privés hésiteraient sans doute également à assurer les institutions de dépôt dont les activités sont concentrées dans une seule région, en raison de la difficulté qu'ont ces institutions à diversifier leurs activités. Les difficultés qu'ont connues récemment certaines institutions de l'ouest du pays avec des prêts sur des biens immobiliers illustrent bien le risque couru.

Analysant les propos de Campbell et Glenn (1984), Paul Horvitz signale qu'on peut utiliser les sociétés d'assurance privées pour imposer une certaine discipline au marché, sans obliger ces sociétés à rédiger des contrats d'assurance-dépôts. Il suffirait d'exiger que toutes les institutions de dépôt vendent des dettes de rang inférieur - par exemple, un volume équivalant à 5 p. 100 de leurs dépôts - à des sociétés d'assurance privées. Le jeu du marché donnerait de la valeur à ces dettes et augmenterait le coût du capital pour les institutions qui se livreraient à des activités risquées. Rappelons que nous avons proposé d'obliger les institutions de dépôt à émettre davantage de dettes de rang inférieur, la vente de ces dettes n'étant cependant pas, dans notre proposition, limitée aux sociétés d'assurance privées.



L'assurance-dépôts privée ne permet pas de résoudre les problèmes de risque moral, vu la difficulté, pour l'assureur, d'obtenir de l'information. La difficulté de rédiger les meilleurs contrats possibles dans des conditions d'incertitude est d'ailleurs aussi grande, sinon davantage, pour l'assureur privé que pour l'assureur public. En conclusion, la solution consistant à remplacer complètement l'assurance-dépôts du gouvernement par un régime d'assurance privé ne nous paraît pas viable. Les assureurs privés ne semblent pas d'ailleurs avoir les ressources nécessaires pour prendre entièrement en charge le régime. On ne doit pas pour autant écarter la possibilité de confier à des sociétés d'assurance privées le soin d'offrir une assurance-dépôts prescrite, la SADC se chargeant alors de réassurer les sociétés privées pour ce qui est des réclamations dépassant un certain niveau. Cette solution permettrait peut-être d'incorporer une certaine discipline de marché dans le système sans pour autant sacrifier sa crédibilité.

#### CONCLUSIONS

L'assurance-dépôts du gouvernement, offerte par l'entremise de la SADC, a réduit les possibilités, pour le secteur privé, d'exercer un contrôle sur les activités risquées auxquelles se livrent les institutions de dépôt. Les déposants ne sentent pas ou sentent très peu le besoin de se préoccuper de la santé financière de leurs institutions de dépôt. Ils croient qu'en cas de malheur, ils pourront compter sur le régime d'assurance-dépôts et qu'ils n'ont pas à s'appuyer sur les ressources financières de l'institution en difficulté financière. Les institutions de dépôt peuvent, pendant ce temps,

attirer des fonds à un rythme d'autant plus rapide qu'elles projettent dans le public l'image d'entreprises qui ne présentent aucun risque. Ces institutions sont alors à même d'investir dans des valeurs à risques et de se livrer à des activités risquées sans avoir à payer le coût du risque couru. Les profits que rapportent les activités risquées sont empochés par les actionnaires. En cas de faillite, cependant, c'est l'organisme d'assurance qui règle en grande partie la note. Les institutions qui prennent moins de risques, mais qui paient le même taux de prime que les autres, partagent les frais avec l'organisme d'assurance. Les institutions qui ne prennent pas de risques subventionnent donc celles qui en prennent. Lorsqu'une telle situation amène des institutions à prendre trop de risques, les ressources financières ne se répartissent plus de façon valable et le système financier est déstabilisé.

L'établissement de primes en fonction du risque, la modification de la portée de l'assurance, l'adoption de règles appropriées régissant la fermeture des institutions et la divulgation des renseignements financiers, ainsi que l'augmentation des dettes de rang inférieur figurent parmi les réformes qui pourraient être apportées au régime d'assurance-dépôts et qui permettraient, au fil du temps, d'imposer une certaine discipline de marché aux institutions de dépôt qui se livrent à des activités risquées. La privatisation complète de l'assurance-dépôts ne semble pas constituer une solution viable ni même applicable. On ne doit pas pour autant écarter la possibilité d'une participation des assureurs privés au régime, comme moyen d'imposer une certaine discipline au marché. En raffermissant la discipline du marché, on évite une augmentation coûteuse de la réglementation et de la surveillance gouvernementale et on accroît la concurrence et l'efficacité dans le secteur.

## NOTES

1. Merrick et Saunders (1985) sont d'avis que la vulnérabilité des institutions de dépôts aux ruées vient de ce qu'elles ont un niveau élevé de dettes dont le paiement peut être exigé sur-le-champ. On éviterait les ruées aux guichets en reformulant le contrat de dépôt de telle manière que le principal et les intérêts ne seraient plus garantis; les institutions de dépôts fonctionneraient alors comme des fonds mutuels.
2. Entre 1972 et 1977, la SADC a versé au gouvernement fédéral des dividendes se chiffrant à 4,3 millions de dollars.
3. Aux Etats-Unis, toutes les institutions d'épargne et de prêt protégées par la Federal Savings and Loan Insurance Corporation versent des primes dont le taux équivaut à un douzième pour cent du total de leurs dépôts. Les banques protégées par la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) paient un taux de prime identique, lequel ne s'applique cependant qu'aux dépôts assujettis à la cotisation. A la fin de chaque année, la FDIC peut accorder aux banques un rabais équivalent à 60 p. 100 de la différence entre le total des primes versées et le total des frais d'exploitation et des réclamations payées par la FDIC, lorsque les primes versées dépassent les frais. Cette politique a permis d'abaisser le taux de prime à moins d'un vingt-cinquième pour cent, au cours des années 1970, et à un quatorzième pour cent, au cours des dernières années.



4. Les prêts consentis par les mandataires au nom de la SADC sont en fait des prêts que les mandataires consentent à la SADC et sur lesquels elle paie de l'intérêt.
5. Même si les institutions qui se livrent à des activités risquées doivent payer des taux d'intérêt plus élevés afin d'attirer les déposants, les taux d'intérêt payés demeurent inférieurs à la prime de risque qui, du point de vue actuariel, devrait être payée. Cette situation vient du fait que ces institutions sont les seules à connaître la véritable nature des risques qu'elles prennent (ce qu'on appelle le problème de l'"information asymétrique"). Pour que la discipline du marché puisse amener une répartition adéquate des ressources financières, il faudrait encourager les institutions à révéler (signaler) la véritable nature des risques qu'elles prennent. Nous aborderons cette question un peu plus loin lorsque nous discuterons des règles de divulgation.
6. L'Association canadienne des sociétés de fiducie (1985) recommande la création d'un Comité consultatif qui serait représentatif de l'ensemble des institutions membres et qui aurait pour mandat de conseiller la SADC.
7. On a souvent invoqué cet argument dans le cadre du débat sur la question de savoir s'il faut obliger les banques à charte à divulguer au public leurs réserves latentes.

BIBLIOGRAPHIE

Association des banquiers canadiens (1984), Observations sur le régime d'assurance-dépôts (polycopie).

Bennett, Barbara A. (1984), "Bank Regulation and Deposit Insurance: Controlling the FDIC's Losses ", Economic Review, Federal Reserve Bank of San Francisco, pp. 16-30.

Bernanke, Benjamin (1983), "Non-Monetary Effects of Financial Crisis During the Great Depression", American Economic Review, n° 73, pp. 257-276.

Buser, Stephen A., Chen, Andrew W. et Kane, Edward J. (1981), "Federal Deposit Insurance, Regulatory Policy and Optimal Bank Capital", Journal of Finance, n° 35, pp. 51-60.

Campbell, Tim. S. et Glenn, David (1984), "Deposit Insurance in a Deregulated Environment", Journal of Finance, n° 39, pp. 775-785.

Canada, Chambre des communes (1976), Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, 1:24.

Canada, Ministère des Approvisionnements et Services (1984), Rapport final du Comité de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, Ottawa.

Canada, Ministère des Approvisionnements et Services (1984), La Réglementation des institutions financières canadiennes: propositions à considérer, Ottawa.

Canada, Ministère des Finances (1984), Background Working Papers on Financial Institutions Issues, Ottawa.

Canada, Ministère des Finances (1985), La Réglementation des institutions financières: propositions à considérer, Ottawa.

Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier (1964), Rapport de la Commission, Imprimeur de la Reine, Ottawa.

Conseil économique du Canada (1976), Efficacité et Réglementation: une étude des institutions de dépôt, Ottawa.

Cooper, Ian (1977), "Asset Changing Interest Rates and Duration", Journal of Financial and Quantitative Analysis, pp. 701-723.

Diamond, Douglas W. et Dybvig, Philip (1983), "Bank Runs, Deposit Insurance and Liquidity", Journal of Political Economy, n<sup>o</sup> 91, pp. 401-419.

Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC, 1983), Deposit Insurance in a Changing Environment, étude soumise au Congrès américain par la Federal Deposit Insurance Corporation, Washington, D.C.

Federal Home Loan Bank Board (FHLBB, 1983), Agenda for Reform, A Report on Deposit Insurance to the Congress from the Federal Home Loan Board, Washington, D.C.

Friedman, Milton et Schwartz, Anna J. (1963), A Monetary History of the United States 1867-1960, Princeton (N.J.), Princeton University Press.

Horwitz, Paul M. (1983), "The Case Against Risk-Related Deposit Insurance Premiums", Housing Finance Review, n<sup>o</sup> 2, pp. 253-263.

Kanatas, George (1985), Deposit Insurance and the Discount Window: Pricing Under Asymmetric Information, document de travail n<sup>o</sup> 120 du Banking Research Center, Northwestern University.

Kane, Edward J. (1985), The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance, Cambridge (Mass.), MIT Press (à paraître).

Kareken, John H. (1983), "The First Step in Banking Deregulation: What About the FDIC ?", The American Economic Review, n<sup>o</sup> 73, pp. 198-203.



Kareken, John H. (1985), "Bank Regulation and the Effectiveness of Open Market Operations", Brookings Papers on Economic Activity, pp. 405-444.

Marcus, Alan J. et Shaked, Israel (1984), "The Valuation of FDIC Insurance Using Option - Pricing Estimates", Journal of Money Credit and Banking, n° 16, pp. 446-460.

Merrick, John J. jr et Saunders, Anthony (1985) "Bank Regulation and Monetary Policy", Procès-verbal de l'American Enterprises Institute Conference on Monetary Policy in a Changing Environment (à paraître).

Merton, Robert (1977), "An Analytic Derivation of the Cost of Deposit Insurance and Loan Guarantees: An Application of Modern Option Pricing Theory", Journal of Banking and Finance, n° 1, pp. 3-11.

Merton, Robert (1978), "On the Cost of Deposit Insurance When There Are Surveillance Costs", Journal of Business, pp. 439-452.

National Credit Union Administration (1983), Credit Union Share Administration, A Report to the Congress prepared by the National Credit Union Associations, Washington, D.C.

Ontario, Ministère de la Consommation et du Commerce (1984), Rapport provisoire du Groupe de travail ontarien sur les institutions financières, Toronto.

Pyle, David H. (1984), "Deregulations and Deposit Insurance Reform", Economic Review, Federal Reserve Bank of San Francisco, n° 2, pp. 5-15.

Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC, 1983), Rapport annuel de 1983 (et d'autres années), Ottawa.

Wall, Larry D. (1984), "The Future of Deposit Insurance: The Insuring Agencies Proposals", Economic Review, Federal Reserve Bank of San Francisco, n° 69, pp. 43-57.

## APPENDICE "FNCE-23"

## La réglementation du secteur bancaire aux États-Unis

par

George J. Benston

(Section des études supérieures en administration, Université de Rochester)

document rédigé pour la

"Conference on the Changing Regulatory Environment

for Canadian Financial Institutions"

Toronto, le 22 mai 1985

1. Introduction et aperçu

Les règlements qui s'appliquent au secteur bancaire aux États-Unis découlent en grande partie de la législation adoptée au début des années trente, suite à la Crise (voir l'article 2). Au cours des cinquante années suivantes, la technologie et les marchés ont évolué et certaines lois ont été modifiées (voir l'article 3); c'est ainsi que s'est constitué le cadre réglementaire actuel, que nous décrivons à l'article 4. Les augmentations et les fluctuations importantes des taux d'intérêt, ainsi que les effets de l'élévation, décrétée en 1980, du niveau de protection de l'assurance-dépôts (effets qui n'étaient sans doute pas voulus), ont suscité de grandes inquiétudes (voir l'article 5). On trouvera à l'article 6 un compte rendu de la réaction des milieux officiels. Nous analysons enfin, à l'article 7, les propositions qui ont été faites et, à l'article 8, les possibilités de changement.

## 2. Les règlements adoptés dans les années trente

En 1933, suite à la faillite de plus de 9 000 banques - le tiers environ des banques en activité en 1929 -, le Congrès américain adopta une législation qui remplaçait l'ancien système, lequel se caractérisait par une grande liberté d'accès au marché pour les banques (mais non pour les succursales), par un système dans lequel l'accès, les prix et les produits étaient assujettis à des règles strictes. On peut mentionner, parmi les principales contraintes additionnelles: l'interdiction de faire des paiements d'intérêt explicites sur les dépôts à demande; les contrôles, exercés sur les dépôts à terme et les dépôts d'épargne (règlement Q); la séparation des activités bancaires commerciales et de placement; et, enfin, le refus, de façon générale, d'accepter les chartes de nouvelles banques et l'incitation à la fusion.

Certaines contraintes importantes n'ont cependant pas été levées. Ainsi, les banques établies à l'échelle nationale ont continué d'être assujetties aux restrictions imposées par les Etats relativement à l'extension de leurs activités à l'intérieur de ceux-ci; l'établissement de succursales dans plusieurs Etats est demeuré interdit, même si une foule d'indices donnaient à penser que le grand nombre de faillites était principalement attribuable au manque de diversification des activités des banques; et les institutions d'épargne ont continué à se spécialiser dans les prêts hypothécaires et les dépôts d'épargne, puisqu'on ne leur accorda pas de pouvoirs bancaires additionnels et qu'on leur accorda des dégrèvements d'impôts et autres subsides en créant le Federal Home Loan Bank Board et les "federal home loan banks".



La création de la Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC) et de la Federal Savings and Loan Insurance Corporation (FSLIC) constitue peut-être le changement le plus important qui soit survenu jusqu'ici dans le secteur. Par ailleurs, l'assurance-dépôts, dont les primes ne sont pas établies en fonction du risque que présentent, pour les organismes d'assurance, les banques et les institutions d'épargne, représente aujourd'hui le problème le plus aigu auquel doit faire face le système bancaire américain.

### 3. Modifications apportées récemment à la réglementation qui s'applique aux banques

L'assurance-dépôts ainsi que les contraintes imposées en vertu de la législation adoptée dans les années trente permirent de ramener pratiquement à zéro les faillites de banques. En raison des restrictions touchant l'accès au secteur, les chartes des banques<sup>\*</sup> comportèrent un volume considérable de placements en actions. Ce volume de placements, ajouté à la prudence née de l'expérience des années trente et aux possibilités réduites des années quarante, incitèrent fortement les banquiers à ne pas prendre trop de risques. Les autorités réglementaires ont continué quant à elles de faire de la sécurité des banques leur principal objectif. Un nombre très restreint de banques obtinrent une charte. Si, dans les années vingt, 361 banques étaient fondées en moyenne chaque année, il n'y en eut que 53 par année, de 1935 à 1944, et 94 par année, de 1945 à 1959. En fait, aucun changement n'est survenu jusqu'à la nomination de James Saxon au poste de Comptroller of the Currency (l'autorité réglementant les banques établies à l'échelle nationale), en 1962. En

---

<sup>\*</sup> A moins d'indication contraire, le terme "banque" désignera dans la suite du texte toutes les institutions de dépôt à charte.

l'espace de quatre ans seulement, il approuva 514 chartes de banques nationales, soit deux fois le nombre total de chartes approuvées au cours des douze années précédentes. Les Etats réagirent en portant à 124 par année en moyenne, entre 1962 et 1966, le nombre de banques dont ils approuvèrent la charte (ils n'avaient approuvé en moyenne que 86 chartes par année au cours des quatre années précédentes). L'accès au secteur bancaire par d'autres moyens était rendu difficile par les forces économiques. Dans la mesure où les taux d'intérêt étaient bas et stables, les entrepreneurs et les consommateurs n'étaient pas portés à tourner les règlements en créant et en recherchant des institutions et des produits nouveaux.

Après que l'inflation eut entraîné, en 1965, une augmentation des taux d'intérêt nominaux, on vota une loi (l'Interest Rate Adjustment Act, 1966) qui étendait aux associations d'épargne et de crédit les plafonds imposés en vertu du règlement Q. Les mesures de contrôle furent efficaces parce que, jusqu'à la fin des années soixante-dix, les taux d'intérêt du marché ne dépassèrent pas de beaucoup les plafonds (ils furent même parfois inférieurs à ceux-ci). La montée en flèche des taux du marché, qui atteignirent un sommet en 1981 (plus de 15 p. 100) eut pour effet d'amorcer la déréglementation du secteur des institutions de dépôts.

Les sociétés, aussi bien celles qui empruntaient que celles qui déposaient des fonds, commencèrent à utiliser de plus en plus le marché des effets de commerce pour éviter les contrôles touchant l'intérêt payé sur les dépôts et la taxe que constituait l'obligation de conserver des réserves non productives

d'intérêt. On peut, grâce aux fonds mutuels sur le marché monétaire (FMMM) payer aux déposants les taux d'intérêt du marché en leur offrant des parts dans les obligations du Trésor américain et des certificats de dépôt (CD) de 100 000\$ et plus, émis par des banques qui n'étaient plus assujetties à la réglementation. Les sommes investies dans les FMMM, qui n'avaient augmenté que faiblement de la fin de 1974 à la fin de 1976 et 1977 (1,7 à 3,7 milliards de dollars), passèrent à 10,8 milliards en 1978, 45,2 milliards en 1979, 74,5 milliards en 1980, 181,9 milliards en 1981 et 206,6 milliards en 1982.

Le compte-chèques portant intérêt a été introduit au début des années soixante-dix par une banque d'épargne qui voulait ainsi permettre à ses clients d'utiliser des chèques. Le système consistait à tirer sur les comptes d'épargne des ordres de retrait négociables (en anglais "negotiable orders of withdrawal", d'où l'appellation "compte NOW"). La hausse des taux d'intérêt du marché amena les banques et les institutions d'épargne à adopter le compte NOW, jusqu'à ce que l'utilisation de ce compte soit limitée, en vertu d'une loi fédérale, aux Etats de New York et de la Nouvelle-Angleterre. La société Merrill Lynch introduisit pour sa part le compte de gestion monétaire ("money management account"), qui portait intérêt et permettait d'effectuer un nombre illimité de virements par chèque dans le compte d'un tiers.

Le Congrès prit finalement acte, en décembre 1980, des changements que le marché avait suscités. En vertu de la Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA), toutes les institutions de dépôt furent dorénavant autorisées à offrir des comptes NOW à leur clientèle non commerciale



(certaines restrictions - solde minimum de 2 500\$ et virements limités - s'appliquèrent néanmoins à ces comptes). La loi accorda en outre aux institutions d'épargne des pouvoirs limités leur permettant d'offrir des comptes-chèques et de consentir des prêts aux particuliers et aux entreprises (notons que, dans la plupart des Etats, ces institutions ne pouvaient jusque-là consentir que des prêts se rapportant plus ou moins aux immeubles). Enfin, la loi amorça le processus d'élimination des plafonds imposés sur les dépôts à terme en vertu du règlement Q. On réduisit les exigences de réserves, mais toutes les institutions offrant des services de virement au profit de tiers furent tenues de maintenir à la réserve fédérale des réserves non productives d'intérêt. En vertu de la DIDMCA, la protection de l'assurance-dépôts passa de 40 000\$ à 100 000\$ par compte détenu dans une institution assurée. Cette augmentation, qui a contribué largement à l'apparition des problèmes de réglementation actuels, semble avoir été décrétée afin de fournir aux banques (qui étaient toujours assujetties au règlement Q sur le plafonnement des taux d'intérêt) un moyen de concurrencer les FMMM pour l'obtention de la clientèle des déposants. Les avoirs des FMMM n'ont cependant commencé à diminuer que lorsque les banques ont été autorisées, en 1982, à payer le taux d'intérêt du marché sur les comptes de dépôt sur le marché monétaire. Le solde total des comptes de dépôt sur le marché monétaire détenus par les banques est passé de zéro à 375 milliards de dollars en 1983, tandis que les avoirs des FMMM diminuaient de 66 milliards.

#### 4. La portée actuelle de la réglementation touchant les banques

La structure réglementaire des banques américaines est plutôt complexe. On a même déclaré qu'elle ne pouvait être expliquée aux jeunes enfants ou aux

étrangers. Le court exposé qui suit doit être considéré comme un aperçu très général, qui n'a d'autre but que de décrire, sans entrer dans les détails, le contexte réglementaire des Etats-Unis.<sup>1</sup> Nous allons, pour ce faire, décrire cinq types de règlement, à savoir les règlements qui s'appliquent aux prix, aux produits, à l'emplacement, à la gestion et, enfin, aux impôts et aux subsides. Nous discuterons en outre brièvement de la réglementation relative aux banques étrangères.

### La réglementation des prix

La loi fédérale comporte certaines restrictions quant aux intérêts que peut payer une banque à ses déposants. Ainsi, les dépôts à terme et les dépôts à demande sont toujours assujettis en partie aux plafonds du règlement Q (notons que ces plafonds disparaîtront presque entièrement d'ici la fin de l'année). Les soldes d'opérations peuvent ne pas produire un intérêt explicite s'ils sont identifiés comme des "dépôts à demande". Lorsqu'ils portent le nom de "comptes NOW", ils peuvent produire l'intérêt des dépôts d'épargne, selon le taux prévu par le règlement Q (le nombre de retraits par chèque est alors limité). S'ils portent le nom de comptes "Super Now", ils sont assujettis aux exigences de réserves des dépôts à demande (le taux d'intérêt payé et le nombre de retraits permis ne sont cependant l'objet d'aucune restriction). Aucun type de compte de dépôt portant un intérêt explicite ne peut être offert aux entreprises.

Les lois des Etats concernant les intérêts usuraires prévoient des plafonds en ce qui concerne les charges d'intérêt. Si la loi fédérale a droit

de préemption sur ces lois, pour ce qui est des hypothèques, ces dernières continuent de s'appliquer aux-prêts à la consommation et, dans certains cas, à d'autres prêts. Certaines banques (comme la Citibank) ont cependant centralisé leurs activités de crédit à la consommation dans des Etats (comme le Dakota du Sud ) où n'existe pas de plafonnement des taux d'intérêt. On a par ailleurs, à certaines époques, réglementé les acomptes et les échéances.

### Les produits

La Banking Act de 1933 interdit aux banques commerciales membres de la réserve fédérale d'offrir des services complets de souscription de titres et d'opérations sur les valeurs, sauf en ce qui concerne les obligations générales des gouvernements locaux et des Etats, ainsi que toutes les obligations du gouvernement fédéral. Ces banques peuvent néanmoins offrir des services de courtage d'escompte et faire des opérations sur les valeurs pour des comptes en fiducie. Les autres banques commerciales semblent juridiquement en mesure d'offrir des services reliés aux valeurs, mais on ne les a pas encore autorisées à le faire. Les banques commerciales ne peuvent investir dans les titres de sociétés, dans les biens immobiliers qui ne se rattachent pas directement au secteur bancaire, dans les entreprises non financières et elles ne peuvent ni vendre ni souscrire de l'assurance. Dans certains Etats, cependant, les banques d'épargne et les associations d'épargne et de prêt à charte d'Etat peuvent faire de tels placements et les banques d'épargne peuvent vendre de l'assurance-vie. De façon générale, les banques commerciales ne peuvent en toute liberté offrir, soit directement par l'entremise de leurs succursales, soit dans le cadre d'une société de portefeuille, d'autres produits que ceux que le Federal



Reserve Board appelle des produits financiers congénères. Les sociétés de portefeuille d'épargne et de prêt ne sont toutefois pas assujetties aux mêmes restrictions.

D'autres types de sociétés (par ex. les revendeurs et les courtiers en valeurs) peuvent offrir un large éventail de services financiers. Ils peuvent aussi offrir des services bancaires et accepter des dépôts assurés en créant des "banques non bancaires" (nonbank banks). Ce type d'institution au nom curieux n'est pas, du moins techniquement, une banque au sens de la Bank Holding Company Act, qui définit une banque comme une institution qui accorde des prêts commerciaux et offre des services de dépôt. Jusqu'à ce qu'un moratoire soit imposé, en 1985, aux chartes accordées aux "banques non bancaires", les courtiers et autres intermédiaires financiers pouvaient contourner les interdictions légales touchant les opérations bancaires entre Etats en créant des "banques non bancaires" dans plusieurs Etats où l'on ne faisait pas de prêts commerciaux, mais où il était possible d'offrir tous les autres types de services bancaires.

#### L'emplacement des bureaux

Les banques commerciales et les banques d'épargne ne peuvent accepter les dépôts dans des locaux situés dans plus d'un Etat ou à l'intérieur d'un Etat, sauf si la loi de l'Etat le permet. Les associations de prêt et d'épargne ne sont pas assujetties aux mêmes restrictions; notons cependant qu'elles n'ont été autorisées à avoir des bureaux dans plusieurs Etats que par suite de la

fusion d'institutions en faillite. Les Etats peuvent autoriser des sociétés de portefeuille bancaire "étrangères" à ouvrir des succursales sur leur territoire. Certains Etats l'ont fait en accordant à ces sociétés des pouvoirs limités (c'est le cas du Delaware, du Maryland, du Nebraska, du Dakota du Sud et de la Virginie); d'autres l'ont fait sur une base régionale et de façon bilatérale (par ex. les Etats de la Nouvelle-Angleterre); d'autres encore l'ont fait pour sauver une banque en faillite (l'Etat de Washington, lorsque la BankAmerica s'est portée acquéreur de la Seafirst Corporation); d'autres enfin l'ont fait de façon générale (par ex. l'Alaska). Dans nombres d'Etats, les sociétés de crédit à la consommation (consumer finance companies) ne peuvent ouvrir des bureaux à moins de faire la preuve que ces bureaux permettent de fournir au public "plus de commodité tout en répondant à ses besoins". Les autres fournisseurs de services financiers ne sont assujettis à aucune restriction quant à l'emplacement de leurs bureaux.

#### La gestion

Les banques sont susceptibles d'être l'objet d'une inspection sur place et d'un contrôle général de leurs dispositions réglementaires, de leurs documents et nantissements de prêt ainsi que de leurs pratiques, vues sous l'angle de la protection du consommateur et de différentes autres lois. Leurs administrateurs sont également assujettis aux lois concernant les transactions intéressées et autres conflits d'intérêts. Bien que nombre de ces lois (en particulier les lois contre la discrimination) s'appliquent également aux autres fournisseurs de services financiers, ces fournisseurs ne sont pas l'objet d'inspections sur place et ne sont pas soumis à une surveillance aussi étroite.

Un certain nombre d'organismes sont responsables de la surveillance des banques. Le département responsable du secteur bancaire de chaque Etat se charge de la surveillance des banques et des institutions d'épargne à charte d'Etat. Certains de ces départements (par ex. celui de l'Etat de New York) sont pourvus d'un personnel compétent qui effectue régulièrement des examens sur place et qui s'efforce de mettre en application un ensemble de règles originales. D'autres Etats, par contre, ne se préoccupent que d'approuver les chartes des banques et d'obliger ces institutions à fermer leurs portes (dans certains cas, elles font en sorte de reporter leur fermeture). Dans tous les Etats (sauf cinq) les institutions de dépôt à charte d'Etat doivent offrir l'assurance-dépôts fédérale. Dans les autres Etats (entre autres, le Maryland et le Massachusetts), les banques sont assurées par des organismes d'assurance privés (bien que supervisés par l'Etat). L'Etat d'Ohio, qui fonctionnait auparavant suivant ce dernier système, a modifié récemment sa politique suite à la faillite de la Home State Savings Bank de Cincinnati.

Le Comptroller of the Currency assure exclusivement la surveillance et l'inspection des banques à charte fédérale. Ces banques doivent être membres de la réserve fédérale et de la FDIC. C'est la réserve fédérale qui assure par ailleurs la surveillance et l'inspection des banques à charte d'Etat qui sont membres de la réserve fédérale. La FDIC et les Etats assurent quant à eux la surveillance et l'inspection des banques à charte d'Etat assurées par cette dernière. Notons que la réserve fédérale joue un rôle identique auprès des sociétés de portefeuille bancaires.



La chartre des associations de prêt et d'épargne (APE) doit être approuvée par les Etats et par le Federal Home Loan Bank Board (FHLBB). Les sommes déposées dans presque toutes les APE sont assurées par la FSLIC, qui est un organisme issu du FHLBB. Les "credit unions" ont également une chartre fédérale ou d'Etat et leurs dépôts sont assurés par le National Credit Union Savings Insurance Fund.

#### Impôts et subsides

Les soldes d'opérations des comptes détenus dans les banques sont assujettis à des exigences de réserves. Comme ces réserves (qui peuvent être soit déposées dans les banques de la réserve fédérale soit conservées comme réserves en espèces) ne produisent pas d'intérêt explicite, l'exigence de réserves représente un impôt perçu sur les utilisateurs des services transactionnels offerts par la banque, en particulier depuis qu'on exige de la réserve fédérale (soit depuis 1981) qu'elle fasse payer les services qu'elle rend. Notons cependant que, contrairement aux autres contribuables, les banques ne sont pas tenues de réduire les intérêts débiteurs déductibles au moyen des intérêts créditeurs exempts d'impôt, que rapportent les obligations municipales et d'Etat (en fait, elles y sont tenues dans une faible mesure et on a décidé d'augmenter progressivement leurs obligations à cet égard).

L'assurance-dépôts fournie par l'Etat fédéral constitue un subside important pour un grand nombre de banques et d'associations de prêt et d'épargne. D'abord les primes d'assurances ne sont pas établies en fonction du risque. Elles présentent les banques pour les organismes d'assurance. Ensuite, comme

la prime est fixée d'après l'ensemble des dépôts mais que l'assurance ne protège les sommes déposées que jusqu'à concurrence de 100 000\$ par compte détenu dans chaque banque, les petites banques qui ne détiennent qu'un nombre relativement restreint de comptes de dépôts dont le solde dépasse 100 000\$ se trouvent en quelque sorte subventionnées par le régime d'assurance tandis que les grandes banques, elles, sont pénalisées. La FDIC a cependant réglé presque toutes les faillites de grandes banques en faisant en sorte qu'une autre banque prenne en charge la totalité du passif sous forme de dépôts de la banque en faillite; tous les déposants ont alors été protégés. Notons qu'on n'a pas procédé ainsi lors de la faillite de la Penn Square Bank of Oklahoma, en 1982. Par contre, lorsque des rumeurs ont commencé à circuler sur l'insolvabilité de la Continental Illinois Bank, la FDIC, craignant une ruée aux guichets, s'est empressée d'annoncer que toutes les dettes de la banque (et de sa société de portefeuille) seraient protégées par l'assurance. C'est ce qui fait qu'on considère les très grandes banques comme étant "à l'épreuve des faillites", alors qu'on est beaucoup moins certains lorsqu'il s'agit de banques de plus petite taille.

#### Les banques étrangères

Avant l'adoption de l'International Banking Act (IBA), en 1978, l'établissement des banques étrangères aux Etats-Unis était assujéti aux lois de chacun des Etats. A l'époque, vingt-quatre Etats autorisaient les agences de banques étrangères à s'installer sur leur territoire, tandis que douze Etats autorisaient la présence de succursales de banques étrangères. Contrairement

aux banques américaines, les banques étrangères pouvaient installer des succursales dans plus d'un Etat, puisqu'en vertu de la Loi McFadden, elles étaient considérées comme des "banques". L'IBA stipula que la surveillance des banques étrangères serait confiée au Comptroller of the Currency et que, de façon générale, les banques étrangères seraient traitées sur le même pied que les banques américaines, c'est-à-dire qu'elles pourraient, entre autres, étendre leurs activités autant que ces dernières et offrir l'assurance de la FDIC sur les dépôts de détail.

#### 5. Préoccupations actuelles

Les contradictions et le désordre qui caractérisent la structure réglementaire américaine devraient suffire à justifier le changement, du moins c'est ce qu'on serait porté à croire. Pourtant, si c'était le cas, des changements auraient été apportés depuis longtemps. En fait, l'impulsion a surtout été donnée par l'arrivée de fournisseurs non réglementés sur le marché des services financiers (arrivée suscitée par la hausse des taux d'intérêt nominaux et par la réduction du coût de la technologie), ainsi que par les faillites de banques et d'institutions, qui ont atteint un niveau qu'on n'avait pas vu depuis la Crise.

#### Arrivée de fournisseurs non réglementés

Des fournisseurs non réglementés, notamment des maisons de courtage (par ex. Merrill Lynch), des sociétés d'assurance (par ex. la Prudential Life) et



des magasins à rayon (par ex. Sears), ont commencé à offrir des services financiers à leurs clients. Deux facteurs principaux les y ont incités: premièrement, la hausse des taux d'intérêt et l'impossibilité, pour les institutions à charte, de rivaliser avec les fournisseurs non réglementés pour l'obtention de la clientèle des déposants, en raison des plafonds imposés par le règlement Q; et, deuxièmement, la réduction constante du coût des opérations de virement et de suivi des fonds, à mesure qu'on perfectionnait les ordinateurs. Lorsque les mesures de contrôle des taux d'intérêt, qui avaient évité jusque-là aux banques d'avoir à entrer en concurrence les unes avec les autres, se révélèrent inefficaces sur ce plan, et lorsque les courtiers commencèrent à envahir le marché bancaire, les banques demandèrent l'autorisation d'élargir l'éventail des services qu'elles offraient. Elles n'ont obtenu jusqu'ici que le droit d'offrir des services de courtage d'escompte.

#### Les faillites

Les faillites d'institutions d'épargne, qui ont atteint un niveau qu'on n'avait pas vu depuis la Crise, ont été provoquées en grande partie par l'augmentation inattendue et la grande variabilité des taux d'intérêt. Les institutions d'épargne détenaient des portefeuilles peu équilibrés, constitués de prêts hypothécaires à taux fixe (long terme) et de dépôts d'épargne et à terme (court terme). Ces entreprises étaient rentables parce que leurs placements sous forme de prêts hypothécaires étaient "subventionnés", d'une part, par des impôts plus bas adaptés à leurs avoirs hypothécaires et, d'autre part, par des primes d'assurance-dépôts trop basses, qui ne tenaient pas compte du risque

lié aux taux d'intérêt. Elles tirèrent également profit des plafonds imposés sur les dépôts à terme par le règlement Q, aussi longtemps que ces plafonds furent efficaces. L'augmentation des taux d'intérêt, à la fin des années soixante-dix, leur fit cependant subir une importante perte de capital, au niveau de leurs actifs, et provoqua un retrait massif des dépôts détenus dans ces institutions, le public préférant placer son argent dans les FMMM, qui offraient alors le taux du marché. Résultat: 164 associations de prêt et d'épargne firent officiellement faillite sur une période de trois ans, entre le 30 juin 1981 et le 30 juin 1984.<sup>2</sup> Au cours des cinq dernières années civiles, soit de 1980 à 1984, quelque 510 associations d'épargne et de prêt ont fait faillite ou ont fusionné afin d'éviter la faillite.<sup>3</sup> Au 31 décembre 1983, on estimait que la valeur nette des banques d'épargne mutuelle, établie au cours du marché, était de moins 12,3 milliards de dollars; celle des associations d'épargne et de prêt était de moins 73,7 milliards.<sup>4</sup> Même si on a accordé aux institutions d'épargne certains pouvoirs leur permettant de diversifier leurs services et leurs actifs (par ex. les prêts hypothécaires à taux variable), ces institutions ont beaucoup de difficulté à restructurer rapidement leur bilan. A moins d'une baisse inattendue des taux d'intérêt, d'autres institutions d'épargne feront donc probablement faillite.

Jusqu'en 1982, très peu de banques commerciales faisaient faillite. Ainsi, entre 1943 et 1981, seulement six banques commerciales faisaient faillite chaque année en moyenne. Le nombre de faillites passa cependant à 34 en 1982, à 44 en 1983, et à 42 pour la première moitié de 1984, soit 120 faillites au total. Plusieurs facteurs semblent être à l'origine de ces faillites.

Bovenzi et Nejezhleb ont étudié les 120 faillites du point de vue des conditions du marché qui pouvaient les avoir provoquées.<sup>5</sup> Ils ont abouti à la conclusion que "les conditions économiques en général semblent avoir joué un rôle important dans le taux élevé de faillites... Le niveau des taux d'intérêt réels constitue l'une des raisons majeures des faillites". (p. 67) (traduction). C'est dans les Etats qui avaient connu une forte expansion économique au cours des années soixante-dix, mais qui furent fortement touchés par la récession des années quatre-vingt, que le nombre de faillites fut le plus élevé. Ces Etats avaient en outre approuvé à un rythme relativement rapide les chartes de nouvelles banques, lesquelles eurent tendance à faire faillite "en bien plus grand nombre qu'on ne l'aurait cru, compte tenu du pourcentage qu'elles représentaient dans l'ensemble des banques." (p. 68) (traduction) La déréglementation ne semble pas, par ailleurs, avoir joué un rôle dans les faillites. Short, O'Driscoll et Berger ont étudié les faillites qui se sont produites en 1982-1983.<sup>6</sup> Ils ont comparé les états financiers des banques en faillite à ceux de banques saines de la même taille, établies dans le même Etat. Leur analyse a également porté sur les états financiers de banques saines et de banques en faillite pour l'année 1964 (année où le marché fut relativement stable) et pour l'année 1975 (année où le nombre de faillites augmenta considérablement). La protection de l'assurance-dépôts fut portée à 40 000\$ par compte par banque en 1974, et à 100 000\$, en 1980. L'analyse de Short et coll. met en évidence le fait que "les décisions des administrateurs, qui ont accepté de prendre davantage de risques, ont joué un rôle important dans la faillite des banques." (p. 3) (traduction). Les malversations d'administrateurs et de propriétaires de banques constituent par ailleurs une cause de faillite additionnelle et de



plus en plus présente, compte tenu des antécédents du milieu bancaire américain. A partir des renseignements présentés lors des audiences du Congrès et des données recueillies par le personnel du U.S. House of Representatives Committee on Government Operations, Peterson et Scott ont établi que, dans 45 p. 100 des cas de faillites enregistrés en 1982, les malversations avaient été le principal facteur à l'origine de la faillite, et que dans 36 p. 100 des autres cas, elles avaient joué un rôle dans la faillite.<sup>7</sup> En ce qui concerne les faillites enregistrées en 1983 et au premier trimestre de 1984, ils signalent que les malversations constituent le facteur principal à l'origine de la faillite dans 18 p. 100 des cas et que les malversations sont associées à d'autres facteurs dans 35 p. 100 des cas.

#### 6. Propositions de réforme

##### Réactions du Congrès à la situation existant dans le secteur bancaire

Le Congrès a réagi à l'arrivée sur le marché de fournisseurs non réglementés et aux faillites d'institutions d'épargne et de banques commerciales en organisant des audiences, en réprimandant les autorités réglementaires et les banquiers et en proposant certaines mesures législatives. Auparavant, en vertu de la Financial Institutions Regulatory and Interest Rate Control Act (adoptée en 1978), on avait créé le Federal Financial Institutions Examination Council (FFIEC), qui fut chargé de coordonner la surveillance et les modalités d'inspection des agences fédérales et d'établir des principes, des normes et des formulaires d'inspection uniformes. Dans un rapport publié

récemment par le General Accounting Office, on alléguait cependant que le FFIEC n'avait pas réussi à obtenir beaucoup de coopération de la part des agences fédérales.<sup>8</sup>

La Depository Institutions Deregulation and Monetary Control Act (DIDMCA), adoptée en 1980, accorda aux institutions d'épargne des pouvoirs plus étendus, élimina en partie les plafonds touchant les taux d'intérêt payés sur les dépôts à terme, et obligea toutes les institutions qui offrent des comptes permettant les virements au profit de tiers d'avoir des réserves à la réserve fédérale. La Garn-St Germain Act, adoptée en 1982, accéléra la déréglementation des taux d'intérêt en autorisant les comptes de banque sur le marché monétaire. Cette loi autorisa également la fusion d'institutions établies dans des Etats différents, lorsqu'une telle fusion permettait de sauver des institutions en faillite.

Un certain nombre d'autres projets de loi ont été présentés mais n'ont pas été votés. Ces projets visaient, de différentes manières, à éliminer l'échappatoire que constitue le concept des "banques non bancaires", à permettre aux banques d'offrir de l'assurance, et à restructurer les organes de surveillance. Certains membres du Congrès ont menacé de réduire la déréglementation en invoquant l'incapacité des banques d'utiliser les pouvoirs qui leur ont été accordés - et ce, même s'il a été démontré que les problèmes actuels ne viennent absolument pas des pouvoirs accordés aux banques, mais bien du fait qu'on les leur a refusés pendant longtemps.

Propositions des organismes d'assurance-dépôts

Les organismes d'assurance-dépôts furent tenus, en vertu d'une disposition de la Garn-St Germain Act, d'effectuer des études et de présenter des propositions sur la modification du régime fédéral d'assurance-dépôts. La FDIC et le FHLBB (dont fait partie la FSLIC) ont rédigé de volumineux rapports dans lesquels sont discutées et résumées nombre de questions importantes. Ces rapports valent la peine d'être lus. En bref, la FDIC recommande: de fixer l'assurance réelle sur les dépôts supérieurs à 100 000\$ par compte par institution au prorata des sommes récupérées (en pratique, la FDIC a presque toujours protégé tous les dépôts); de fixer les primes d'assurance-dépôts en fonction du risque couru (on propose de créer trois catégories de risque); d'augmenter le capital au moyen des dettes de rang inférieur; de divulguer à la population les mesures de surveillance prises contre les institutions; et, enfin, de fusionner les fonds d'assurance en confiant à la FDIC la responsabilité exclusive de l'inspection des banques et des institutions d'épargne.<sup>9</sup>

Les changements que recommande le FHLBB sont les suivants: mise sur pied d'une assurance privée qui compléterait l'assurance du gouvernement; utilisation, par les institutions assurées, d'un système de primes d'assurance-dépôts en fonction du risque (y compris l'utilisation d'un mode quelconque de comptabilité de la valeur courante); augmentation du capital-actions des institutions assurées; et, enfin, maintien du statut d'organisme indépendant dont jouissent le FHLBB et la FSLIC.<sup>10</sup>



La National Credit Union Administration (NCUA) recommande pour sa part qu'on réduise les risques auxquels sont exposés les "credit unions" en ne protégeant pas par l'assurance-dépôts les petits soldes et en faisant payer des primes sur les soldes supérieurs à 50 000\$. L'assurance privée pourrait, selon la NCUA, remplacer l'assurance du gouvernement. La NCUA ne recommande aucune modification de la réglementation et du régime d'assurance actuels."

#### Propositions de l'Administration

Deux propositions ont été faites par le Service administratif. La première a été faite suite à un effort de plusieurs années, déployé par un comité que présidait le vice-président Bush et qui était constitué, entre autres, des membres de la direction de tous les organismes de réglementation du secteur bancaire et des secteurs connexes ainsi que du Secrétariat du Trésor.<sup>12</sup> Le Comité a recommandé, entre autres, une restructuration du système réglementaire fédéral, laquelle restructuration comporterait les changements suivants: la réserve fédérale serait désormais responsable de la surveillance et de l'inspection de presque toutes les banques; l'Office of the Comptroller of the Currency (qui porterait dorénavant le nom de Federal Banking Agency) assurerait la surveillance de toutes les banques nationales sauf celles qui sont les filiales des plus importantes sociétés de portefeuille ou celles qui ont des succursales à l'étranger (la surveillance de ces institutions serait assurée par la réserve fédérale); la FDIC n'assurerait l'inspection et la surveillance que des banques risquant de faire faillite; le FHLBB surveillerait les associations d'épargne et de prêt ainsi que les banques pouvant être considérées

comme des institutions d'épargne (c.-à-d. des institutions oeuvrant en grande partie dans le domaine des hypothèques résidentielles.) La surveillance des sociétés de portefeuille continuerait d'être assurée par la réserve fédérale, sauf si la banque principale avait une charte fédérale, auquel cas la surveillance serait assurée principalement par le Comptroller.

La seconde proposition a été faite par le Département du Trésor.<sup>13</sup> Les recommandations du Département sont semblables à celles qui ont été faites par les organismes d'assurance-dépôts: établissement de primes d'assurance-dépôts en fonction du risque couru; augmentation du capital-actions (y compris les dettes de rang inférieur), et amélioration de la comptabilité et des mécanismes de divulgation.

#### 7. Évaluation des problèmes et des propositions

Comme nous l'avons souligné précédemment, les principaux problèmes auxquels fait face le système bancaire américain sont l'inefficacité croissante des règlements imposés en 1930 pour régir l'accès au secteur, et la multiplication des faillites et des risques pris par les banquiers, qu'il faut attribuer principalement au fait que les cotisations de l'assurance-dépôts sont trop basses. Les différentes propositions qui ont été faites ne s'attaquent que de façon incomplète à ces problèmes, notamment parce qu'elles ne tiennent pas compte des raisons fondamentales pour lesquelles on a réglementé les institutions financières.<sup>14</sup> Plusieurs de ces raisons, qui ont pu avoir de l'importance autrefois, n'en ont plus aucune aujourd'hui. Mentionnons, entre autres:

le "seigneurage", la crainte des monopoles, le soutien des objectifs sociaux, la conduite de la politique monétaire et la volonté d'éviter les crises financières.

Les raisons qui justifiaient autrefois la réglementation et qui ne sont plus pertinentes

Je crois qu'autrefois les gouvernements réglementaient les banques surtout pour profiter des avantages liés au seigneurage, qui constituait une importante source de revenus pour les gens au pouvoir. Si les gouvernements pouvaient se prévaloir (et se prévalurent effectivement) du seigneurage en battant monnaie eux-mêmes, des abus périodiques (par ex. la dépréciation et la surimpression) rendirent suspecte la monnaie de l'Etat. Les banques privées offraient donc un avantage relatif du point de vue de l'approvisionnement en argent; on pouvait en outre les imposer en les obligeant à prêter de l'argent au gouvernement ou à accepter qu'il devienne l'un des propriétaires de l'institution. On pouvait par ailleurs accroître les profits des banques et, par voie de conséquence, les sommes d'argent qu'on pouvait tirer de ces institutions, en accordant un monopole à la banque préférée. D'où le procédé consistant à attribuer des chartes de façon restrictive aux institutions financières.

Aux Etats-Unis, la crainte d'un monopole dans le secteur bancaire (sentiment peut-être né de l'expérience vécue avec la Banque d'Angleterre, à l'époque des colonies) et le souci de maintenir la souveraineté de l'Etat, figurent parmi les raisons qui sont à l'origine des restrictions imposées aux activités



bancaires entre Etats. Cette crainte n'est cependant plus du tout fondée de nos jours et ce, pour trois raisons. Premièrement, les banques offrent depuis quelque temps déjà la plupart de leurs services financiers à l'échelle du pays sans qu'on ait noté une accumulation de pouvoirs entre les mains d'un petit nombre d'institutions. Au contraire, la pénétration des banques de centres monétaires dans d'autres secteurs et des banques internationales dans les centres monétaires a plutôt réduit la possibilité d'une concentration de pouvoirs. Deuxièmement, les études expérimentales effectuées sur la question n'indiquent pas qu'un petit nombre de banques domineraient le secteur en raison des économies d'échelle, si jamais on éliminait les restrictions touchant l'extension des activités. Les données font plutôt ressortir le contraire des économies d'échelle.<sup>14</sup> Troisièmement, les restrictions touchant l'accès au secteur ne servent qu'à accentuer les monopoles partiels existants (s'il en existe), en particulier là où les régions commerciales naturelles englobent plus d'un Etat.

Le soutien des objectifs à caractère social (par ex. le logement) a servi à justifier la réglementation du secteur bancaire et, en particulier, la spécialisation forcée ou subventionnée des institutions d'épargne. Les expériences vécues récemment ont cependant démontré que ce type de réglementation n'est pas efficace. Un nombre considérable de recherches ont également démontré que les crédits et subventions accordés pour la réalisation d'objectifs sociaux permettent rarement d'obtenir des résultats.

On a également invoqué la politique monétaire (qu'elle soit axée sur le contrôle de la masse monétaire, des taux d'intérêt ou du crédit bancaire) pour

justifier la réglementation des institutions financières (en particulier celle appliquée par la réserve fédérale). Or, il est possible à la banque centrale d'exercer un contrôle monétaire en effectuant simplement des opérations sur le marché libre. La réglementation des institutions financières et des services qu'elles offrent n'est donc absolument pas nécessaire - cette réglementation empêche même souvent les autorités d'exercer un contrôle monétaire efficace.

La banque centrale peut par ailleurs empêcher les crises financières en maintenant la masse totale des réserves des banques. Enfin, les ruées aux guichets (que la banque centrale pourrait compenser par certaines mesures) ont été complètement éliminées grâce à l'instauration du régime d'assurance-dépôts fédéral.

#### Les raisons qui justifient actuellement la réglementation

L'assurance-dépôts encourage les institutions financières à prendre des risques, parce que les déposants, qu'elle protège, n'éprouvent plus le besoin de surveiller les opérations des banques et que les banques n'ont plus à se soucier des craintes des déposants. Comme le démontre l'expérience vécue dans le cadre des régimes d'assurance-dépôts parrainés par les Etats, une telle situation crée un risque moral important contre lequel il importe de prendre certaines mesures réglementaires. Il est impossible, dans le présent document, de discuter en long et en large des problèmes qui se posent et des solutions qu'on pourrait leur apporter.<sup>15</sup> Notons cependant qu'une conclusion importante

se dégage: la réglementation concernant les banques devrait être principalement axée sur la réduction du risque moral que présente l'assurance-dépôts. Il faudrait, pour réduire ce risque, prendre davantage de mesures destinées à encourager les banquiers à éviter de prendre trop de risques, au lieu de limiter les activités auxquelles ils peuvent se livrer.

L'autre raison qui justifie la réglementation est que certaines gens en profitent. Mentionnons, entre autres bénéficiaires: les agences gouvernementales, les usagers des services financiers et les fournisseurs de services financiers.

A titre de banque centrale, la réserve fédérale croit utile qu'un ensemble de banques soient obligées de lui demander l'autorisation de faire ce qu'elles veulent faire. Les banques réglementées croient peut-être aussi que les règlements imposés par la réserve fédérale sont plus acceptables que ceux d'autres agences parce qu'ils ont l'impression que la Réserve a besoin de leur appui sur d'autres questions. Si les chartes n'étaient plus requises, les organismes chargés d'approuver les chartes n'auraient plus grand-chose à faire. Ils ont donc intérêt à ce que soit maintenue cette forme de réglementation, ainsi que la surveillance qui l'accompagne. Comme nous l'avons mentionné précédemment, les organismes d'assurance-dépôts ont intérêt à réduire les frais qui seraient exigés.

La plupart des utilisateurs profiteraient d'une déréglementation complète. Les restrictions quant à l'accès - que ces restrictions s'appliquent aux



fournisseurs, aux produits, à l'emplacement ou aux prix - leur sont plutôt défavorables. Certains utilisateurs profitent cependant des règlements qui leur amènent des crédits. Mentionnons, entre autres lois de ce type, la Community Reinvestment Act et l'Equal Credit Opportunity Act. Le secteur du logement a particulièrement profité des fonds qui ont été versés pour les hypothèques. Cependant, comme nous l'avons déjà souligné, les expériences vécues récemment démontrent qu'une telle situation est souvent peu souhaitable et même qu'elle n'est pas nécessaire.

Certains fournisseurs réglementés profitent des règlements qui limitent l'établissement de concurrents dans leur région. Les banques et les institutions d'épargne ont profité, à court terme, du plafonnement des taux d'intérêt qu'elles pouvaient payer aux déposants. Cependant, cet avantage devint un inconvénient lorsqu'elles ne furent plus en mesure de rivaliser avec les fournisseurs de services non réglementés et que les entrepreneurs mirent au point d'autres types de placements. Les fournisseurs non réglementés profitèrent des règlements qui empêchaient les banques d'entrer en concurrence les unes avec les autres. Parmi ces fournisseurs figurent les courtiers en valeurs mobilières, les souscripteurs de valeurs mobilières, les agents et les souscripteurs d'assurance, ainsi que les agences de voyage.

#### 8. Perspectives de changement

Les propositions énumérées dans le présent document sont les dernières en date d'une très longue liste de propositions visant à modifier la

réglementation actuelle. Presque aucune des recommandations qui ont été faites jusqu'ici n'ont été acceptées. A mon avis, la déréglementation n'a pas encore eu lieu parce que ceux qui en profiteraient (en majorité, les consommateurs) croient qu'il est moins coûteux de triompher de l'opposition de ceux qui profitent du statu quo. Les règlements changent malgré tout et ce, pour deux grandes raisons. Premièrement, les fournisseurs sont incités à apporter des innovations qui leur permettent de tourner les règlements. Ainsi, à mesure que la valeur de ces innovations augmentait, les règlements avaient de moins en moins de sens et devenaient par conséquent de moins en moins profitables aux institutions bien établies. Deuxièmement, les crises suscitent obligatoirement des changements. La Crise des années trente eut un tel effet. La crise actuelle se traduit peut-être par une tendance à prendre trop de risques et par un nombre trop élevé de faillites de banques, l'assurance-dépôts étant à l'origine des deux phénomènes. Si la situation se détériore suffisamment, nous modifierons peut-être le système. Notons que, si l'on en juge par ce qui s'est déjà produit, il n'est pas nécessaire que ce soit un changement en mieux.

Notes

- <sup>1</sup> On trouvera une description détaillée dans Golembe, Carter H. et Holland, David S., Federal Regulation of Banking, 1983-1984, Golembe et coll., Washington (D.C.), 1983, et un compte rendu plus complet dans Benston, George J., "", in George J. Benston, éd.,
- <sup>2</sup> Benston, George J., "Savings and Loan Association Failures: An Analysis of Proximate Causes", manuscrit inédit, Université de Rochester, 1985.
- <sup>3</sup> Barth, James R., Brumbaugh, R. Dan jr, Sauerhaft, Daniel et Wang, George H.K., "Thrift-Institutions Failures: Causes and Policy Issues", document présenté lors de la Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, 1<sup>er</sup> au 3 mai 1985.
- <sup>4</sup> Kane, Edward J., The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1985, tableaux 4-5 et 4-6.
- <sup>5</sup> Bovenzi, John et Nejezchleb, Lynn, "Bank Failures: Why are There so Many ?", Issues in Bank Regulation, hiver 1985, pp. 54-68.
- <sup>6</sup> Short, Eugenie D., O'Driscoll, Gerald P. jr et Berger, Franklin D., "Recent Bank Failures: Determinants and Consequences", document présenté lors de la Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, 1<sup>er</sup> au 3 mai 1985.



- <sup>7</sup> Peterson, Richard L. et Scott, William L., "Major Causes of Bank Failures", document présenté lors de la Conference on Bank Structure and Competition, Federal Reserve Bank of Chicago, 1<sup>er</sup> au 3 mai 1985.
- <sup>8</sup> Comptroller General of the United States, Federal Financing Institutions Examination Council Has Made Limited Progress Toward Accomplishing Its Mission, rapport au Congrès, General Accounting Office, GGD-84-4, Washington (D.C.), 3 février 1984.
- <sup>9</sup> Federal Deposit Insurance Corporation, Deposit Insurance in a Changing Environment, étude soumise au Congrès par la Federal Deposit Insurance Corporation, Washington (D.C.), avril 1983.
- <sup>10</sup> Federal Home and Loan Bank Board, Agenda for Reform, rapport sur l'assurance-dépôts présenté au Congrès par la Federal Home Loan Bank Board, Washington (D.C.), mars 1983.
- <sup>11</sup> National Credit Union Administration, Credit Union Share Insurance, rapport présenté au Congrès par la National Credit Union Association, Washington (D.C.), avril 1983.
- <sup>12</sup> Bush, George, Blueprint for Reform: The Report of the Task Group on Regulation of Financial Services, Washington (D.C.), juillet 1984.
- <sup>13</sup> The Working Group of the Cabinet Council of Economic Affairs, Recommendations For Change in the Federal Deposit Insurance System, Washington (D.C.), janvier 1985.

14 On trouvera une liste des arguments et des documents à l'appui de ces conclusions dans Benston, George J., "Federal Regulation of Banking: Analysis and Policy Recommendations", Journal of Bank Research, hiver 1982, pp. 216-244.

15 Ces questions sont analysées dans Benston, George J., Eisenbeis, Robert A., Kane, Edward J., Kaufman, George G. et Horvitz, Paul M., Ensuring the Safety and Soundness of the Nation's Banking System: An Analysis of Policy Alternatives, une étude rédigée pour le compte de l'American Bankers Association.

APPENDICE "FNCE-24"

TRANSACTIONS INTÉRESSÉES ET CONFLITS D'INTÉRÊTS

GOODMAN ET CARR

suite 2300

200 King St. West

Toronto (Ontario)

M5H 3W5



TABLE DES MATIERES

## A. LES TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

I. INTRODUCTION.....

II. LE MODÈLE.....

## B. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

I. INTRODUCTION.....

II. LE CADRE.....

## C. LES SANCTIONS ET L'APPLICATION

I. INTRODUCTION.....

II. PROPOSITIONS.....

D. LA MISE EN PLACE.....

TABLEAU 1.....

## A. LES TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

### I. INTRODUCTION

On admet généralement que les deux principaux objectifs du secteur financier sont: la solvabilité et l'efficacité au sein du marché des capitaux. Le modèle que nous décrivons ci-après permet de protéger le système contre les risques liés à la solvabilité des institutions financières, et il permet du même coup à ces institutions de se livrer à des activités légitimes, ce qui accroît au maximum la concurrence au sein du marché des services financiers. A cet égard, nous faisons nôtre la préoccupation suivante, dont ont fait part les auteurs des "Propositions de révision de la législation et de l'administration des compagnies de prêt et de fiducie de l'Ontario":

"Le secteur ayant pour but de servir le public en lui fournissant des services financiers à un prix fixé en fonction de la concurrence et en réponse aux besoins et aux exigences des consommateurs, il est important que les exigences imposées afin de protéger le système et les déposants publics contre les abus ne portent pas atteinte à la capacité des membres responsables du secteur d'exercer leur commerce. Cela signifie que les lois et les mesures administratives nouvelles ne doivent pas, dans la mesure du possible, augmenter les charges ou les restrictions imposées aux membres du secteur qui administrent leurs affaires avec prudence et dont la conduite témoigne d'une parfaite conscience de leurs responsabilités civiles et fiduciaires."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "Propositions de révision de la législation et de l'administration des compagnies de prêt et de fiducie de l'Ontario", novembre 1983, p. 6. (traduction)

## II. LE MODÈLE

Notre modèle se compose de dix éléments numérotés et soulignés, disséminés dans le corps du texte.

1. Les institutions financières n'auront pas le droit d'effectuer des opérations entre apparentés, sauf dans certains cas précis, où elles seront autorisées à effectuer des opérations qui n'auront (ou qui ne devraient avoir, selon toute probabilité) aucun impact important sur leur solvabilité.

### Commentaires

Les lois actuelles régissant les institutions financières permettent à celles-ci d'effectuer des opérations entre apparentés, sauf celles qui sont interdites de façon précise. Il s'ensuit que les institutions financières peuvent effectuer un nombre varié d'opérations comportant un lien de dépendance. Nous proposons quant à nous que la législation soit modifiée de façon à ce que soient interdites totalement, sauf quelques exceptions, les opérations entre apparentés (lesquelles opérations seraient par ailleurs prises au sens large).

La principale préoccupation que suscitent les transactions intéressées est que ces transactions peuvent avoir un effet sur la solvabilité de l'institution. Nous proposons donc que soient autorisées les transactions qui n'ont (ou qui, selon toute probabilité, ne devraient avoir) aucun effet important sur la solvabilité de l'institution. Ce type de cadre réglementaire constitue



selon nous un juste milieu entre les deux objectifs du secteur, à savoir assurer la solvabilité des institutions et permettre un maximum de concurrence au sein du marché.

Nous proposons donc que les exceptions à la loi interdisant les transactions intéressées soient formulées de façon à ce que les transactions permises ne mettent en aucun cas en péril la solvabilité de l'institution financière. Voyons un exemple très simple. Si une institution financière a une valeur nette de 100 millions de dollars, elle devrait pouvoir acquérir d'une personne qui lui est apparentée des biens dont le prix d'achat est, par exemple, de 1 million de dollars. En effet, même si la valeur des biens est nulle, la solvabilité de l'institution n'est pas menacée. Par ailleurs, la même institution ne devrait pas pouvoir payer 50 millions de dollars pour acquérir une propriété ou 50 fois 1 million de dollars pour acquérir 50 propriétés, puisque de telles transactions pourraient avoir un impact important sur sa solvabilité, si le prix d'achat des biens était supérieur à leur juste valeur.

Nous proposons que la formulation des exceptions se fasse d'après les lignes directrices suivantes:

- a) Les exceptions devraient être inscrites dans les lois régissant chacun des quatre domaines qui forment le secteur des services financiers. Les exceptions applicables à un domaine pourraient ainsi différer de celles des autres domaines; elles reflèteraient alors les différentes exigences qu'il y aurait peut-être lieu d'imposer en vue d'assurer la solvabilité des institutions ainsi que les différentes limites qui pourraient être fixées.

b) La loi devrait fixer des limites quant à l'importance de chaque opération entre apparentés et quant à l'importance de la totalité des opérations de ce type. Les limites quant à l'importance d'une transaction pourraient varier en fonction du type de biens qu'on veut acquérir (en d'autres termes, l'acquisition de biens immobiliers et de valeurs négociables pourrait, par exemple, être assujettie à des limites différentes). Voyons un exemple. Les institutions pourraient être autorisées, en vertu de la loi, à acquérir de personnes qui leur sont apparentées des biens dont le prix d'achat total ne devrait pas dépasser 10 p. 100 du capital et des excédents de l'institution. Une institution dont le capital et les excédents totaliseraient 100 millions de dollars et qui paierait à une personne qui lui est apparentée une somme de 10 millions de dollars pour l'achat de biens immobiliers aurait donc atteint la limite permise et ne pourrait effectuer aucune autre transaction intéressée tant qu'elle ne se serait pas départie de ces biens ou qu'elle n'aurait pas augmenté son capital et ses excédents. Il est à noter que la juste valeur des biens au prix du marché, qui serait de toute façon établie, n'entrerait pas nécessairement en ligne de compte lorsqu'il s'agirait d'autoriser ou non des transactions de ce type.<sup>2</sup>

---

2 Nous sommes d'avis que, de toute façon, la possibilité pour une institution d'acquérir d'une personne qui lui est apparentée des biens dont le prix d'achat serait de beaucoup supérieur à la juste valeur de ces biens au prix du marché serait considérablement réduite si notre modèle, qui comporte l'examen obligatoire de ce type d'opérations par un comité indépendant, était adopté.

Nous avons examiné la possibilité d'interdire de façon générale les transactions intéressées portant sur les biens immobiliers et sur tout autre type de biens, sauf lorsque serait connu le prix courant du marché pour des produits, des placements ou des services du même type, ce prix étant établi d'après des transactions isolées effectuées à la même époque. Une telle approche permettrait aux institutions d'acquérir les titres de personnes qui leur sont apparentées au cours de bourse, (ce prix correspondant au prix négocié dans des conditions normales dans une Bourse reconnue). Nous devons cependant faire certaines réserves sur cette approche. Nous croyons en effet qu'une interdiction complète des transactions portant sur les biens immobiliers réduirait inutilement la concurrence et que le public serait suffisamment protégé par notre modèle si celui-ci était adopté. Nous croyons également qu'on ne devrait pas autoriser l'achat d'actions émises dans le public, dans le cadre d'opérations comportant un lien de dépendance, sans mettre en place des mécanismes de protection adéquats. Le marché ne reflète pas forcément de façon appropriée la juste valeur au prix du marché des actions qu'une institution se propose d'acheter. On peut par exemple se demander si le prix négocié des actions de la Banque commerciale du Canada, juste avant qu'on annonce qu'une aide du gouvernement était nécessaire pour assurer la solvabilité de l'institution, reflétait véritablement la juste valeur de ces actions au prix du marché. Si une institution financière avait acheté des actions de la Banque avant l'annonce qui a été faite, cet achat aurait pu avoir un effet négatif important sur sa solvabilité.



Dans la Loi ontarienne sur les valeurs mobilières, on admet que le prix du marché, applicable aux titres pendant une période de temps définie, peut ne pas représenter la valeur réelle de ces titres. Ainsi, pour pouvoir déterminer si un rappel d'offres est nécessaire après une offre publique d'achat franche, la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario est autorisée à examiner la façon dont le prix du marché a été fixé; cet examen lui permet de déterminer si "une offre de rachat anticipée, visant à la mainmise, ou des manoeuvres malhonnêtes" ont pu influencer sur le prix négocié des actions. Nous sommes d'avis qu'un mécanisme semblable serait nécessaire si jamais on permettait aux institutions d'acheter des titres de personnes qui leur sont apparentées. Nous croyons cependant qu'un tel processus serait inutilement encombrant et que notre modèle offre une protection suffisante contre les abus.

c) La loi devrait interdire aux nouvelles institutions financières et aux institutions qui viennent de changer de main d'effectuer des opérations entre personnes apparentées pendant une période de temps déterminée après la création ou le changement de main de l'institution. Cette règle permettra aux autorités réglementaires d'évaluer avec soin, pendant une certaine période de temps, le "caractère" des nouveaux actionnaires majoritaires, et elle fera passer aux institutions financières l'envie de mettre la main sur une autre institution uniquement pour libérer ensuite les actions achetées, ou encore pour que l'actif de cette institution serve les intérêts des actionnaires majoritaires.

d) La loi devrait autoriser:

- i) l'achat ou la vente, au prix du marché, de certains services de faible valeur entre institutions affiliées (la limite pourrait être fixée à 1 p. 100 du total des dépenses ou des revenus);
- ii) les prêts de peu d'importance consentis aux dirigeants et aux employés (les conditions et les limites étant les mêmes que celles stipulées par la Loi sur les banques);
- iii) les indemnités versées aux employés sous forme d'option d'achat d'actions et de plans d'achat d'actions; et
- iv) les autres transactions de faible envergure que les institutions financières effectuent couramment dans le cadre de leurs activités.

e) Les autorités réglementaires devraient néanmoins disposer de pouvoirs discrétionnaires leur permettant d'interdire à une institution d'effectuer des opérations entre apparentés, si le fait de permettre de telles opérations serait, selon elles, contraire à l'intérêt public. Les autorités réglementaires devraient pouvoir, dans certaines circonstances, annuler les transactions ou exiger d'une institution qu'elle se départisse des biens acquis dans le cadre d'une opération entre apparentés. Enfin, les autorités réglementaires devraient pouvoir, dans certaines circonstances, obliger une institution à éliminer de ses emprunts l'actif acquis dans le cadre d'opérations entre apparentés.

2. Toutes les "opérations comportant un lien de dépendance" permises doivent être approuvées par un comité de révision (le "Comité").

#### Commentaire

Les contraintes susmentionnées, touchant les opérations entre apparentés, devraient suffire à préserver la solvabilité des institutions. Nous croyons néanmoins qu'on devrait, pour le plus grand avantage du public, mettre sur pied un comité de révision qui aurait pour mandat d'examiner toutes les opérations entre apparentés projetées; de s'assurer que les opérations interdites par la loi ne puissent être effectuées; et d'approuver les opérations permises, si les modalités et le prix de ces transactions sont comparables, à tous égards, à ceux de transactions sans lien de dépendance.

La création d'un tel comité présenterait selon nous les avantages suivants:

a) Les mesures législatives ne permettent pas de s'assurer que les institutions respecteront les interdictions. Tant que la connaissance des interdictions n'a pas été étendue à tous les membres de l'institution, des opérations interdites peuvent être effectuées, pas forcément pour violer délibérément les règles, mais bien par ignorance. Nous proposons que le Comité soit chargé de se familiariser avec les exigences législatives touchant les transactions intéressées et qu'il communique cette information au personnel des institutions. Les opérations interdites seront alors plus susceptibles d'être désignées à l'attention des personnes intéressées et d'être traitées de la manière prescrite.



b) Le Comité permettra de s'assurer que les opérations entre apparentés permises sont effectuées d'une manière qui se rapproche beaucoup de celle utilisée pour les transactions sans lien de dépendance.

c) Le Comité s'assurera qu'un groupe indépendant surveille la direction des institutions ainsi que les activités susceptibles de donner lieu à des transactions intéressées. Tous les membres du personnel des institutions pourront entrer directement en contact avec le Comité et signaler les transactions suspectes sous le sceau du secret.

Nous proposons que la législation soit modifiée de façon à obliger toutes les institutions financières à adopter un règlement concernant la mise sur pied d'un comité de révision, un peu comme la Loi sur les corporations canadiennes ("LCC"), la Loi ontarienne sur les compagnies ("LOC") et diverses autres lois obligent les institutions à créer un comité de vérification. Le Comité aurait pour mandat d'examiner et d'approuver toutes les opérations entre apparentés permises. Les opérations qui ne seraient pas approuvées par le Comité ne pourraient être effectuées.

L'idée de confier à un comité le soin d'examiner les opérations entre apparentés n'est pas nouvelle. En 1977, le conseil des gouverneurs de l'Institut canadien des comptables agréés a chargé un comité spécial d'étudier le rôle du vérificateur. Le rapport du comité (le "rapport Adams"), qui a été publié en 1978, recommandait que toutes les sociétés incorporent dans leurs statuts un code d'éthique commerciale que le comité de vérification serait chargé de

faire respecter. Dans le "Rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés" (le "rapport Dickerson"), qui a été publié en mars 1978, on se penchait également sur le rôle du comité de vérification et on faisait la recommandation suivante:

"A notre avis, le comité de vérification de la corporation devrait jouer un rôle plus important en ce qui concerne les transactions susceptibles de créer des conflits d'intérêts par les administrateurs, le personnel de direction, les actionnaires principaux et la compagnie."<sup>3</sup>

Au moment d'élaborer notre proposition visant à créer un nouveau comité chargé d'examiner les opérations entre apparentés, nous avons envisagé la possibilité de suggérer que cette responsabilité soit confiée aux comités de vérification, mais nous avons rejeté cette solution pour un certain nombre de raisons:

1) Même si la majorité des membres du comité de vérification doivent être "indépendants", nous croyons que les critères d'"indépendance" applicables aux membres du Comité devraient être plus sévères que ceux qui s'appliquent aux membres des comités de vérification.<sup>4</sup>

2) Les comités de vérification que sont tenues de créer les sociétés publiques ont pour but de protéger les intérêts des actionnaires de la société. Or, le Comité aurait pour mandat de protéger non seulement les

---

3 Rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, p. 335.

4 Voir plus loin la composante n° 5 du Modèle.

intérêts des actionnaires, mais aussi ceux des déposants, des assurés ou des détenteurs de certificats de l'institution (désignés ci-après le "Public").<sup>5</sup> Il serait plus facile de maintenir une séparation nette entre les responsabilités de surveillance des deux comités en ne les fusionnant pas.

3) Dans les sociétés publiques qui ne sont pas des institutions financières, les questions de conflits d'intérêts et de transactions intéressées sont beaucoup moins préoccupantes et n'ont pas la même ampleur que lorsque l'argent du public est en jeu.

Nous croyons par conséquent que le comité chargé d'examiner les opérations entre apparentés ne devrait pas avoir à disperser son attention.

3. Le Comité se composera d'au moins trois personnes choisies parmi les membres du conseil d'administration de l'institution financière.

#### Commentaire

La question de savoir à qui devrait incomber la tâche d'examiner les opérations entre apparentés doit être envisagée avec le plus grand soin. Lorsque nous l'avons fait, nous nous sommes basés sur les critères suivants, qui nous ont semblé pertinents:

---

5 Voir plus loin la composante n° 10 du Modèle.



- a) les personnes choisies doivent être véritablement indépendantes (nous discutons de cette question plus en détail un peu plus loin);
- b) les opérations entre apparentés doivent être examinées rapidement et efficacement;
- c) les personnes choisies doivent connaître à fond le secteur des services financiers;
- d) on doit tenir compte des obligations que les personnes choisies pourraient avoir à remplir;<sup>6</sup>
- e) on doit tenir compte des chances qu'on a de trouver des candidats convenables qui seraient disposés à accepter les responsabilités du poste et les obligations qui pourraient s'y rattacher; et
- f) on doit songer à l'indemnité qu'il faudrait verser à ces personnes, compte tenu de leurs responsabilités et de leurs obligations.

La décision de choisir les membres du Comité parmi les administrateurs n'est certes pas parfaite mais elle constitue à notre avis la solution qui satisfait le mieux aux critères susmentionnés. Nous avons envisagé la possibilité de confier aux autorités réglementaires le soin d'approuver les opérations entre apparentés, mais nous croyons que cette fonction ne leur convient pas. Une telle fonction s'écarte de toute évidence de leur rôle traditionnel. Il faudrait affecter à l'examen des opérations un nombre considérable de fonctionnaires. Les autorités réglementaires pourraient par ailleurs plonger le

---

6 Ibid.

gouvernement dans l'embarras en approuvant une opération dont on découvrirait plus tard qu'elle a eu un effet négatif sur la solvabilité d'une institution (même si l'approbation avait été donnée sur la foi de renseignements incomplets fournis par la direction).

4. Les membres "indépendants" du conseil d'administration qui seront susceptibles d'être admis au sein du Comité devraient être invités de la manière habituelle par les actionnaires à faire partie du conseil d'administration de l'institution financière.

#### Commentaire

Nous avons eu énormément de difficulté à mettre au point un processus adéquat de sélection des administrateurs indépendants. Au départ, compte tenu des intérêts qui doivent être protégés, il conviendrait selon nous que les administrateurs indépendants soient choisis par le Public. Certains juridictions donnent à d'autres personnes qu'aux actionnaires le pouvoir de choisir les administrateurs. Ainsi, en Suède et en Allemagne, des représentants des travailleurs, choisis par ces derniers, sont nommés au sein des conseils d'administration. Nous sommes cependant d'avis qu'on ne gagne à peu près rien à adopter un tel processus de sélection. En fait, comme le démontre l'expérience vécue dans les sociétés d'assurance-vie mutuelles, le public n'est pas assez bien organisé pour pouvoir proposer ses propres candidats, de sorte que les candidats du public sont choisis par la direction. Si tel est le cas, on ne gagne à peu près rien à mettre en place un processus coûteux et compliqué d'élection des administrateurs indépendants.

On a suggéré, dans le Rapport Dickerson, d'étudier la possibilité de nommer des administrateurs dits "publics" au sein des conseils d'administration des grandes sociétés canadiennes. Ces administrateurs ne seraient pas élus par les actionnaires mais représenteraient plutôt différents groupes d'intérêt public. La Commission a rejeté cette suggestion pour les raisons suivantes:

"Qui aurait le droit de désigner l'administrateur public et comment serait-il choisi? (...) S'il s'agit de résoudre le prétendu manque de légitimité, il est impératif d'en arriver à un mode de sélection acceptable et pratique; autrement, l'administrateur public ne sera pas plus "légitime" qu'un autre (...) Il n'est pas toujours facile de circonscrire ces groupes ou d'arrêter les moyens institutionnels permettant d'identifier leurs intérêts. (...) Même s'il était possible de déterminer les groupes d'intérêts particuliers, établir l'équilibre dans les rapports entre eux et avec les actionnaires serait forcément un processus tout à fait arbitraire (...) De plus, nous croyons que ce genre d'administrateur se trouverait inévitablement et bien souvent dans l'impossibilité de concilier ses responsabilités envers les groupes intéressés et ses devoirs envers les actionnaires et la compagnie."<sup>7</sup>

Nous croyons que ces préoccupations sont justifiées et qu'elles peuvent s'appliquer aussi bien aux questions soulevées dans le présent texte.

---

<sup>7</sup> Rapport de la Commission royale d'enquête sur les groupements de sociétés, pp. 338-339.



Nous avons aussi envisagé une autre solution, qui consisterait à choisir les administrateurs à partir d'une liste de candidats "approuvés". Les auteurs du document intitulé "Selected Topics in Canadian Company Law Reform, 1975" (encore appelé "The Alberta Report") ont tenté de déterminer quelle serait la composition optimale du conseil d'administration d'une société publique. Après avoir recommandé qu'un quart au moins des membres du conseil soient des "administrateurs de l'extérieur", comme on l'entend dans la LOC, les auteurs ont proposé qu'on tienne compte de la suggestion suivant laquelle les administrateurs de l'extérieur devraient être choisis à partir d'une liste de personnes indépendantes, elles-mêmes choisies par un comité formé de représentants des sociétés et du gouvernement. Cette suggestion n'a jamais été mise en pratique. La seule société qui, à notre connaissance, utilise ce mode de sélection, est la Prudential Insurance Company of America, dont le quart des membres du conseil d'administration (soit 6 sur 24) sont choisis par le premier président de la Cour suprême du New Jersey. Nous croyons quant à nous qu'il faudrait consacrer beaucoup trop de temps, d'efforts et d'argent à l'établissement de listes de candidats approuvés, compte tenu du grand nombre d'institutions qui auront à former un Comité. Rien ne semble s'opposer, de toute façon, à ce que le choix des administrateurs qui formeront le Comité se fasse de la manière habituelle (il suffira que les membres du Comité possèdent les qualifications que nous avons déjà énumérées.)

Nous proposons que soit étudiée la possibilité d'obliger par des mesures législatives les institutions financières à utiliser le vote cumulatif. Dans nombre de cas, une telle exigence augmentera les chances des actionnaires

minoritaires d'être représentés au conseil d'administration. Comme nous le soulignerons dans la composante n° 5 du Modèle, les actionnaires minoritaires pourraient, dans certaines circonstances, satisfaire aux critères d'"indépendance"; la nomination au conseil d'administration d'un ou de plusieurs candidats proposés par les actionnaires minoritaires serait donc peut-être tout à fait indiquée.

5. Tous les membres du Comité doivent être "indépendants", cette qualité étant définie de la manière suivante:

- a) l'indépendance d'un membre du Comité est une question de fait;
- b) ne sont pas considérés comme indépendants:
  - i) les membres du personnel de direction et les employés de l'institution;
  - ii) les actionnaires qui, seuls ou avec un ou plusieurs actionnaires associés (tels que définis, par exemple, dans la Loi ontarienne sur les compagnies de prêt et de fiducie), détiennent un nombre suffisant d'actions de l'institution pour pouvoir exercer un contrôle sur l'institution. Aux fins de la présente exigence, on considérera, en l'absence de preuve contraire, qu'un actionnaire, seul ou avec un ou plusieurs actionnaires associés, peut exercer un contrôle sur l'institution s'il détient plus de 20 p. 100 des actions avec droit de vote en circulation;

- iii) les actionnaires ou leurs associés qui ont des intérêts importants dans l'institution ou les actionnaires ou leurs associés dans l'entreprise desquels l'institution a des intérêts importants (autres que des actions). Seront considérées comme ayant des intérêts importants dans l'institution les personnes qui, par exemple, constituent des emprunteurs importants de l'institution, la valeur attribuée au terme "important" étant fonction de la taille de l'institution et de l'influence du candidat proposé;
- iv) les administrateurs, les membres du personnel de direction et les employés des sociétés affiliées;
- v) les vérificateurs, les avocats ou les membres de l'étude d'avocats ou de la firme de vérificateurs de l'institution financière ou de toute société qui lui est affiliée; ou
- vi) les proches de toutes les personnes susmentionnées (c.-à-d. le conjoint ou les enfants).

#### Commentaire

Les critères d'"indépendance" que nous proposons ont pour but de s'assurer que les membres du Comité ne seront pas soumis au contrôle ou à l'influence de la direction ou des actionnaires majoritaires. Nous croyons que les critères réglementaires auxquels doit satisfaire actuellement un individu pour pouvoir occuper un poste d'administrateur indépendant dans une société publique ne sont pas assez sévères pour qu'on puisse les utiliser pour déterminer



l'admissibilité au Comité. Les lois qui s'appliquent aux sociétés considèrent habituellement qu'un administrateur est indépendant s'il n'est ni un membre du personnel de direction ni un employé de la société. L'article 69 de la Loi ontarienne sur les caisses populaires et les credit unions, qui stipule "qu'aucun administrateur de caisse populaire... ne pourra, contre rémunération, agir à titre professionnel dans des questions commerciales intéressant la caisse populaire" (traduction) constitue cependant une exception à la règle. Les définitions courantes peuvent peut-être fournir une protection adéquate aux actionnaires d'une société; nous croyons cependant qu'il faut élaborer une définition plus stricte afin de s'assurer que le public est lui aussi protégé.

Quelque complète que puisse être la définition de l'indépendance, la possibilité que des gens qui, sur le plan technique, sont indépendants ne le soient pas véritablement dans les faits subsistera toujours. Supposons par exemple qu'une société de portefeuille est propriétaire à 100 p. 00 d'une société de fiducie et exerce également un contrôle sur une compagnie d'assurance, dont elle est propriétaire à 49 p. 100. Même si la compagnie d'assurance n'est pas affiliée à la société de fiducie, nous ne croyons pas que les administrateurs, les membres du personnel de direction et les employés de la compagnie d'assurance devraient être considérés comme indépendants aux fins de l'admissibilité au Comité de la société de fiducie. Toutefois, si un autre actionnaire était propriétaire à 51 p. 100 de la compagnie d'assurance, celle-ci ne serait plus alors soumise au contrôle de la société de portefeuille, et les membres de son personnel pourraient fort bien être considérés comme indépendants.

C'est la raison pour laquelle nous avons spécifié que l'indépendance devrait être une question de fait. Comme nous l'indiquons dans la partie C du présent document ("Les sanctions et l'application"), nous avons prévu que les parties intéressées, pourraient demander à un tribunal de statuer sur l'indépendance d'un membre du Comité. Les critères d'indépendance, tels qu'ils se présentent, s'apparentent beaucoup à la façon dont on détermine l'indépendance des vérificateurs en vertu de la LCC et de la LOC. Pour des raisons évidentes, les critères d'indépendance des vérificateurs se veulent sévères. Nous croyons qu'il convient de définir l'indépendance de façon aussi rigoureuse lorsqu'il s'agit des membres du Comité.

La plupart des critères énumérés précédemment se passent d'explication. Les personnes auxquelles s'appliquent ces critères ne sont manifestement pas indépendantes ou elles ne le sont pas selon toute apparence, étant donné les postes qu'elles occupent. En ce qui concerne le paragraphe ii, nous croyons que l'indépendance d'un actionnaire dépend de l'influence qu'il exerce sur l'institution financière (c'est-à-dire: exerce-t-il un contrôle sur l'institution ou est-il dans une situation lui permettant d'exercer un tel contrôle?). Le fait d'être un actionnaire important ne signifie pas forcément qu'une personne n'est pas indépendante. En fait, dans nombre de circonstances, les actionnaires minoritaires pourront être les personnes les plus qualifiées pour occuper un poste au sein du Comité. Ainsi, si une institution financière est entre les mains de deux actionnaires qui détiennent respectivement 70 p. 100 et 30 p. 100 des actions, l'actionnaire qui détient le moins d'actions aura fort probablement tout intérêt à protéger l'institution financière contre les abus de l'actionnaire majoritaire.

En ce qui concerne le paragraphe iii, nous croyons qu'une personne qui a emprunté une importante somme d'argent de l'institution financière n'est pas véritablement indépendante ou ne l'est pas selon toute apparence. Il ne s'agit pas, selon nous, d'un concept hardi. Les discussions que nous avons eues avec des membres de la haute direction de banques américaines et avec des hauts fonctionnaires des organismes de réglementation du gouvernement américain, nous ont appris que, si les conseils d'administration des principales institutions financières américaines accueillent des dirigeants d'autres sociétés, ces dernières ne sont jamais des emprunteurs importants de l'institution.

Au moment de formuler notre proposition, nous avons envisagé la possibilité de suggérer que seule la majorité des membres du Comité soient "indépendants". Nous avons cependant rejeté cette possibilité parce que nous croyons qu'un comité dont tous les membres sont indépendants serait plus susceptible d'agir de façon indépendante et serait moins soumis à l'influence de la direction. Il est intéressant de noter, à cet égard, que la LOC, la LCC et la Loi ontarienne sur les compagnies de prêt et de fiducie exigent qu'une majorité des administrateurs membres du comité de vérification soient indépendants, tandis que l'article 243 de la Loi de 1980 remaniant la législation bancaire stipule que tous les membres du comité de vérification d'une banque doivent être "indépendants".

Le Comité devra examiner régulièrement des transactions projetées qui, vraisemblablement, ont été approuvées par la direction. Nous ne voyons donc pas pourquoi un représentant de la direction devrait faire partie d'un comité qui a pour



mandat d'examiner des transactions déjà approuvées par la direction. Nous croyons également que l'absence de représentants de la direction permettra au Comité d'agir de façon indépendante et de résister à la volonté de membres puissants de la haute direction.

6. Ne sont qualifiés pour examiner une opération donnée que les membres du Comité qui satisfont aux exigences suivantes, au moment où l'opération est examinée:

- a) le membre du Comité doit satisfaire aux critères d'indépendance énumérés dans la composante n° 5 du Modèle;
- b) le membre du Comité et ses associés ne doivent avoir, directement ou indirectement, aucun intérêt dans l'opération ou dans ses résultats; et
- c) le membre du Comité et ses associés ne doivent se livrer à aucune activité professionnelle d'envergure avec (ou pour le compte de) l'autre partie intéressée dans la transaction.

#### Commentaire

Même si une personne satisfait aux critères d'indépendance au moment où elle est élue membre du Comité, elle pourra ne pas être indépendante vis-à-vis d'une opération quelconque, soumise à l'examen du Comité. Voyons un exemple. Le président de la compagnie X, qui est membre du conseil d'administration de l'institution financière Y, peut fort bien satisfaire aux critères d'indépendance énumérés précédemment. Cependant, si la compagnie X a des intérêts dans

une opération soumise à l'examen du Comité, ou si les résultats de l'opération peuvent avoir des effets sur la compagnie X, le président de cette compagnie n'est pas assez indépendant vis-à-vis de l'opération pour être en mesure de l'examiner objectivement; il devrait donc être déclaré inapte à examiner l'opération.

Ces critères, grâce auxquels on peut juger "à la pièce" de l'indépendance des membres du Comité, permettent de s'assurer que le Comité est véritablement indépendant en permanence, et non pas seulement au moment de sa formation. La formule est semblable à l'approche souple adoptée dans la Loi ontarienne sur les valeurs mobilières. Cette loi considère certains individus particuliers comme étant des "initiés", mais elle tient aussi pour "initiés" certaines personnes, dans différentes circonstances et par rapport à des opérations précises, cette extension de la définition ayant pour but de s'assurer que les renseignements ayant trait aux opérations en cause ne sont pas utilisés abusivement.

Suite à l'application des critères d'indépendance énumérés dans la composante n° 6, il ne restera peut-être plus assez de membres indépendants pour que le Comité puisse approuver l'opération. Dans ce cas, on ne devra pas permettre à l'institution de l'effectuer.

7. Ne pourront être nommés administrateurs d'une institution financière que les personnes officiellement reconnues par l'autorité réglementaire compétente.  
Les autorités réglementaires ne devraient accepter de reconnaître officiellement

que les personnes qui, selon elles, possèdent les qualifications requises et dont la candidature ne soulève aucune autre objection.

#### Commentaire

Afin que seules les personnes compétentes soient autorisées à faire partie du conseil d'administration des institutions financières, la loi devrait exiger que tous les administrateurs soient reconnus officiellement par l'autorité réglementaire compétente. Les autorités réglementaires pourraient alors s'assurer par elles-mêmes que les administrateurs des institutions financières possèdent les qualités nécessaires (savoir-faire, expérience et bonne réputation) pour pouvoir occuper un poste de confiance et de responsabilité vis-à-vis de l'institution et du Public. Nous sommes d'avis que les formalités et les conditions d'inscription énumérées dans la Loi sur les valeurs mobilières pourraient servir de guide pour l'élaboration des formalités et des conditions requises, applicables aux administrateurs d'institutions financières.

La reconnaissance officielle des administrateurs aura un autre avantage: l'autorité réglementaire sera beaucoup mieux placée pour s'assurer de l'indépendance des administrateurs désignés pour faire partie du Comité et pour prendre, au moment opportun, les mesures nécessaires afin que les administrateurs qui ne sont pas indépendants soient relevés de leurs fonctions au sein du Comité.



8. Le Comité aura pour fonction:

- a) de mettre en place les mécanismes permettant de s'assurer que toutes les opérations entre apparentés lui seront soumises aux fins d'examen;
- b) d'établir les modalités d'examen des opérations entre apparentés;
- c) de se familiariser avec les transactions entre apparentés qui sont interdites en vertu de la loi;
- d) de recourir aux services d'avocats, de vérificateurs, d'estimateurs et autres professionnels indépendants lorsqu'il a besoin d'être conseillé;
- e) de sensibiliser le personnel de l'institution aux types d'opérations qui sont interdites;
- f) de mettre au point des lignes directrices permettant de déterminer, parmi les opérations entre apparentés permises, celles que l'institution sera autorisée à effectuer;
- g) d'approuver ou de rejeter les opérations entre apparentés permises; et
- h) de rendre compte régulièrement aux autorités réglementaires compétentes de toutes les opérations entre apparentés.

Commentaire

L'un des principaux avantages que présente à nos yeux l'obligation de mettre sur pied des comités chargés d'examiner les opérations entre apparentés est que ces comités permettront d'identifier les opérations qui pourraient être contraires aux intérêts de l'institution et du public.

Il incombera au Comité de mettre en place des mécanismes permettant de s'assurer que tous les membres du personnel de l'institution financière connaissent les catégories d'opérations qui doivent être examinées par un observateur indépendant. Comme le Comité fonctionnera indépendamment de la direction, les opérations suspectes seront sans doute beaucoup plus susceptibles d'être révélées au grand jour. Pendant la durée de leur mandat, les membres du Comité acquerront de l'expérience au niveau des méthodes permettant de s'assurer, d'une part, que les opérations entre apparentés sont organisées de façon à ressembler plus ou moins à des opérations sans lien de dépendance, et, d'autre part, que l'institution financière n'est pas exposée à des risques plus élevés que la normale. Voyons un exemple. Si l'opération entre apparentés consiste à acquérir des biens immobiliers, le Comité pourra exiger qu'on lui fournisse les données sur toutes les transactions touchant les biens en question, effectuées au cours des dix années précédentes. Le Comité pourrait aussi décider de faire faire des estimations indépendantes au lieu de se fier aux estimations commandées par la direction. Le Comité pourrait de même décider de demander l'avis d'un avocat de l'extérieur, au lieu de se fier à l'opinion de l'avocat de l'institution.

9. On devrait donner plus de poids aux attributions du Comité en obligeant les administrateurs, le personnel de direction, les vérificateurs et les avocats de l'institution financière à signaler immédiatement au Comité toutes les opérations entre apparentés qui sont portées à leur connaissance.

Commentaire

Les conseillers professionnels des sociétés se trouvent dans une situation privilégiée pour ce qui est d'obtenir des renseignements sur les opérations entre apparentés. Etant donné que l'efficacité du Comité dépendra forcément de la divulgation rapide et exacte de toutes les opérations de ce type, il est essentiel que la loi oblige les conseillers professionnels à divulguer les renseignements qui leur sont communiqués. Les auteurs du rapport Adams se trouvent d'ailleurs à appuyer une telle proposition lorsqu'ils déclarent, au paragraphe E-13:

"Les avocats qui conseillent une entreprise sont tout particulièrement compétents pour apprécier les répercussions légales des activités de l'entreprise qui sont portées à leur connaissance. Par conséquent, nous recommandons que le code d'éthique commerciale de l'entreprise (...) définisse une procédure suivant laquelle les avocats-conseils de l'entreprise seraient tenus d'informer le comité de vérification s'ils venaient à découvrir, dans l'exercice de leur fonction de conseils auprès de la direction, que l'entreprise, ses administrateurs, ses dirigeants ou ses employés, ont eu une conduite douteuse et transgressé une loi ou les règles de conduite de l'entreprise consignées dans ses propres règlements. Le comité de vérification devrait se pencher sur la question et, au besoin, demander un avis juridique sur les effets de l'infraction, et en informer également le vérificateur. Cette façon de procéder aurait pour effet également d'aider les avocats à vaincre leur hésitation à communiquer des informations



aux vérificateurs à moins d'avoir obtenu le consentement exprès de leur client, parce que leurs communications avec le comité de vérification jouiraient du privilège de la confidentialité."

Une recommandation semblable a été faite au paragraphe E-18 relativement aux vérificateurs.

10. Dans l'exercice de leurs pouvoirs et dans l'accomplissement de leurs fonctions au sein du Comité, les membres du Comité auront, vis-à-vis du Public et de l'institution, une obligation de prudence. Ils devraient être tenus d'apporter à l'accomplissement de ce devoir le soin, le zèle et le talent qu'un administrateur raisonnablement prudent apporterait dans des circonstances comparables.

#### Commentaire

La LOC et la LCC stipulent que les administrateurs ont une obligation de prudence vis-à-vis de la compagnie. Ces lois autorisent par ailleurs les administrateurs à tenir compte d'autres intérêts que ceux de la compagnie, mais rien ne les oblige à le faire. Or, compte tenu de la nature des institutions financières, nous croyons qu'il conviendrait que les administrateurs aient également une obligation de prudence vis-à-vis du Public. Il faut que les administrateurs prennent conscience du fait qu'ils doivent agir prudemment afin de protéger les intérêts des gens qui ont confié leur argent à l'institution. Le meilleur moyen de les y sensibiliser consiste à étendre l'obligation de prudence. Les

institutions financières ainsi que leurs administrateurs et leurs dirigeants doivent se plier à des règles de conduite plus sévères que les autres entreprises commerciales parce que leurs obligations envers le Public sont habituellement plusieurs fois supérieures à leur valeur nette. Si une société commerciale est mal administrée, ce sont surtout les actionnaires qui en souffrent, tandis que si une institution financière est mal administrée, c'est le Public qui est surtout touché.

Dans le document intitulé "1967 Interim Report of the Select Committee on Company Law", le Comité Lawrence proposait qu'on exige des administrateurs qu'ils apportent à l'accomplissement de leur travail le soin, le zèle et le talent qu'un administrateur raisonnablement prudent apporterait dans des circonstances semblables. Cette proposition n'a pas été incorporée à la législation adoptée par la suite parce qu'on craignait que le degré de prudence ne fût trop élevé. Qu'elle soit ou non acceptée pour les entreprises commerciales ordinaires, la proposition du Comité Lawrence définit, selon nous, un idéal élevé qui conviendrait aux administrateurs des institutions financières. Le fait d'étendre au Public l'obligation de prudence et d'augmenter le degré de prudence exigé devrait permettre de s'assurer que les membres du Comité agiront de façon responsable. Si une décision est prise de façon négligente ou sans tenir compte de l'obligation de prudence, les membres du Comité seront responsables devant le Public de tous les dommages causés.

## B. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

### I. INTRODUCTION

Comme il le souligne dans le document intitulé "La Réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer" (encore appelé le "Livre vert"), le ministère des Finances propose que les institutions bancaires et non bancaires soient autorisées à fusionner sous l'égide d'une société de portefeuille financière. Le Ministère admet que les conflits d'intérêts que suscitent les différentes fonctions ou activités des institutions financières ne présentent généralement pas de menace directe à leur solvabilité. Il se rallie par ailleurs à l'opinion selon laquelle il est essentiel que les gens continuent d'avoir confiance dans le secteur des services financiers, et il fait remarquer que nombre de personnes ont exprimé la crainte qu'une fusion des quatre piliers n'affaiblisse les garde-fous habituels et ne conduise à un mauvais usage de renseignements confidentiels sur la clientèle.

Pour ces raisons, le ministère des Finances propose d'exiger dans la législation un cloisonnement entre les activités fiduciaires d'une société de fiducie et toutes les autres opérations de cette société et des entreprises affiliées. Les auteurs du Livre vert signalent que le cloisonnement ne permet pas de s'assurer que les conflits d'intérêts ne se produiront pas; il devrait néanmoins limiter les risques d'abus, car, pour commettre un abus, il faudrait, dans la plupart des cas, violer de façon délibérée les règles régissant le cloisonnement. Les auteurs signalent également que l'existence d'un



cloisonnement ne diminuera pas les droits de recours des clients qui s'estimeraient lésés et ne pourra être invoqué comme argument pour se défendre contre une accusation d'abus portée contre une institution.

Nous admettons que les abus liés aux conflits d'intérêts minent la confiance du public dans le secteur des services financiers et dans son intégrité. Le fait d'autoriser les institutions financières à élargir l'éventail des fonctions qu'elles peuvent remplir aurait heureusement pour résultat d'accroître la concurrence entre ces institutions, d'améliorer les services offerts aux consommateurs et de favoriser une plus grande efficacité au sein des marchés financiers.

Nous sommes d'accord avec le ministère des Finances pour dire que le cloisonnement constitue un moyen efficace de réduire les risques que présentent les conflits entre les opérations fiduciaires d'une société de fiducie et ses autres opérations financières. Nous croyons cependant que le cloisonnement pourrait tout aussi efficacement empêcher les conflits d'intérêt, non seulement dans les sociétés de fiducie mais aussi dans d'autres institutions du secteur financier. Les propositions que nous formulons ci-après constituent un cadre général dans lequel peuvent s'inscrire le mode de fonctionnement et le maintien d'un cloisonnement dans différentes situations.

## II LE CADRE

1. Des mesures législatives devraient être adoptées qui obligeraient les institutions financières à mettre en place de façon permanente un cloisonnement

empêchant l'information de circuler entre certains services d'une institution ou d'institutions affiliées, lorsque le cheminement de l'information entre ces services risquerait de susciter un conflit soit entre les intérêts des clients de l'institution, soit entre les intérêts d'un client de l'institution et les intérêts de l'institution.

#### Commentaire

Des conflits risquent toujours de se produire soit entre les obligations à remplir envers les différents clients de l'institution, soit entre les obligations à remplir envers un client en particulier et les intérêts de l'institution. Or, ces conflits sont inhérents aussi bien aux liens qui existent entre les nombreux services financiers offerts par une institution qu'à l'exercice des nombreuses fonctions que remplissent les institutions financières. De tels conflits sont particulièrement manifestes lorsqu'une institution se livre à la fois à des activités de prêt commercial et à des activités fiduciaires. Un conflit existe lorsqu'une institution, dans l'exercice de ses activités de prêt commercial, obtient des renseignements internes sur une entreprise. L'institution a alors le devoir de ne pas divulguer les renseignements confidentiels qu'elle possède sur l'entreprise, ce devoir étant à la fois reconnu par la loi commune et précisé dans les lois sur les valeurs mobilières. Par ailleurs, l'institution a des obligations à remplir envers ses clients détenteurs de comptes en fiducie et elle peut manquer à ces obligations si elle n'utilise pas à leur avantage les renseignements qu'elle possède. L'institution peut donc encourir une responsabilité si elle divulgue les renseignements aux

détenteurs de comptes en fiducie, mais elle peut aussi en encourir une si elle ne les divulgue pas.

Si, en outre, l'institution financière a prêté de l'argent à l'entreprise, ce sont ses propres intérêts qui sont en jeu. Si l'institution se livre aussi à des activités fiduciaires, elle pourrait se trouver dans une situation telle qu'elle aurait peut-être intérêt à placer les fonds en fiducie dans l'entreprise afin de protéger les prêts qu'elle a consentis à cette dernière.

Afin que le public soit protégé contre les institutions qui choisissent de servir leurs intérêts avant ceux de leurs clients, et que les institutions soient elles-mêmes protégées contre les conflits qui surviennent lorsqu'elles ont des obligations fiduciaires envers deux clients différents, nous proposons que la législation exige l'établissement et le maintien d'un cloisonnement entre les services appropriés d'une même institution ou d'institutions affiliées.

On peut définir le cloisonnement comme un ensemble de règles, de formalités et de dispositions matérielles visant à empêcher la transmission de renseignements entre deux services. Le cloisonnement peut avoir pour but d'empêcher le cheminement de tous les renseignements ou d'empêcher uniquement la transmission des renseignements confidentiels ou des renseignements confidentiels importants, selon les circonstances.

Dans le Livre vert, le ministère des Finances reconnaît que le cloisonnement peut constituer un mécanisme de protection efficace contre les risques que



présentent les conflits d'intérêts pour les sociétés de fiducie, lorsque celles-ci se livrent à la fois à des activités fiduciaires et à des activités de prêt commercial. Un cloisonnement peut être efficace dans une telle situation, car il empêche l'information de circuler entre les différents services de l'institution. Ainsi, le personnel du service des comptes en fiducie ne sera pas au courant des relations que l'institution entretient avec une entreprise emprunteuse. Si l'entreprise connaît des difficultés financières, il ne devrait y avoir aucun risque que le personnel du service des comptes en fiducie place les fonds des détenteurs de compte dans l'entreprise afin de protéger les prêts de l'institution, puisque les employés de ce service ne seront pas au courant de la situation précaire de l'entreprise emprunteuse.

Le cloisonnement devrait en outre empêcher le personnel du service des prêts commerciaux de divulguer des renseignements confidentiels au personnel du service des comptes en fiducie. L'institution sera alors protégée contre le risque que le placement des fonds en fiducie se fasse en fonction de la divulgation de renseignements internes importants. Les détenteurs de comptes en fiducie ne devraient pas se plaindre du fait que les règlements de l'institution empêchent cette dernière d'utiliser ce type de renseignements à leur avantage, surtout si l'existence et les conséquences des règles régissant le cloisonnement sont révélées à l'avance à ces clients par l'institution.

Le tableau 1 illustre d'autres types de conflits qui peuvent se produire lorsqu'une institution financière remplit plusieurs fonctions. Les risques d'abus que présentent ces conflits découlent en grande partie de la possibilité que

des renseignements circulent entre différents services d'une même institution ou entre des institutions affiliées, ou encore des relations confidentielles particulières qu'une institution a avec une autre personne, envers laquelle elle a par conséquent des obligations fiduciaires. Une institution peut certes avoir des obligations fiduciaires envers un client dans d'autres situations que celles où elle remplit une fonction de gestion de fonds fiduciaires. Ainsi, lorsqu'elle conseille ses clients sur les placements possibles ou qu'à titre de courtier en valeurs mobilières elle leur recommande l'achat de certains titres, une institution a envers ses clients des obligations fiduciaires et peut, par conséquent, encourir une responsabilité vis-à-vis d'eux si les conseils que leur donne son personnel se fondent sur des renseignements publics contraires aux renseignements internes que possèdent d'autres employés de la même institution. Il peut en outre y avoir un conflit entre les intérêts de l'institution et les intérêts de ses clients dans d'autres situations que celles où elle a envers eux des obligations fiduciaires. Le tableau 1 indique donc les situations où, croyons-nous, un cloisonnement permettrait de réduire et de contrôler les risques que présentent les conflits d'intérêts.

Nous ne proposons pas que les mécanismes de cloisonnement remplacent les règles de fait et les dispositions légales qui ont pour but de protéger le public contre les différents abus qu'une institution peut commettre dans le cadre de ses activités fiduciaires. Nous ne suggérons pas, par exemple, de remplacer les règles du type "connaissiez bien votre acheteur" et les mesures destinées à empêcher les opérations d'initiés; nous ne voudrions pas non plus que disparaissent les principes juridiques fondamentaux, comme le principe selon

lequel un fiduciaire ne peut tirer secrètement un profit de sa relation avec un bénéficiaire.

Nous ne prétendons pas non plus que le cloisonnement fournit une protection efficace contre tous les conflits d'intérêts auxquels peut être exposée une institution financière dans l'exercice de ses nombreuses fonctions (le tableau 1 montre d'ailleurs que tel n'est pas le cas). On devrait ainsi interdire aux institutions financières de placer des fonds en fiducie dans ses propres instruments de dépôt, sauf peut-être dans un nombre restreint de cas et à condition que l'institution obtienne au préalable le consentement du client. De même, une institution ne devrait pas pouvoir être nommée fiduciaire en vertu d'un acte de fiducie s'il existe un conflit d'intérêts important entre son rôle de fiduciaire et le rôle qu'elle peut jouer à n'importe quel autre titre (c'est cette règle qui est actuellement appliquée en vertu de l'article 78 de la LCC et de l'article 48 de la LOC). Le cloisonnement peut en outre ne pas être pleinement efficace lorsqu'une institution agit à titre de souscripteur de valeurs mobilières ou échange des titres pour son propre compte, tout en échangeant des titres pour le compte de ses clients. On devrait alors envisager la possibilité de rendre le cloisonnement plus étanche ou même d'interdire, à certains moments, les activités qui risqueraient fort d'entraîner des abus.

2. La législation ne devrait comporter qu'une exigence générale quant à l'établissement des cloisonnements, le soin étant par ailleurs confié aux autorités réglementaires responsables de chaque composante du secteur des services



financiers d'élaborer les règles et les formalités précises auxquelles devraient se conformer les institutions de chaque composante.

#### Commentaire

Les caractéristiques du cloisonnement peuvent varier selon la taille de l'institution et le type de fonctions qu'elle remplit. Ainsi, un cloisonnement qui convient à une société de fiducie pourra ne pas convenir du tout à un courtier en valeurs mobilières. Le type de cloisonnement qui convient à une institution de très grande taille pourra également être peu pratique ou même inutilement lourd pour une institution plus petite. Voilà pourquoi nous proposons que la législation ne comporte qu'une exigence générale quant à l'établissement et au maintien d'un cloisonnement. Les autorités réglementaires responsables de chaque composante du secteur financier devraient avoir pour tâche - et disposer des pouvoirs nécessaires pour remplir cette tâche - de mettre au point des cloisonnements adaptés aux besoins et aux exigences des institutions qui font partie de leur composante. Les autorités réglementaires devraient par ailleurs oeuvrer en étroite collaboration avec les organismes d'autoréglementation et les associations du secteur financier à l'élaboration des caractéristiques d'un cloisonnement efficace. Il faudrait en outre que les règles élaborées dans les différentes composantes soient suffisamment souples pour que le cloisonnement mis en place par chaque institution, tout en fournissant une protection adéquate contre les abus auxquels peuvent donner lieu les conflits d'intérêts, ne constitue pas un fardeau trop lourd du point de vue des coûts et des modalités de fonctionnement.

Un nombre très varié d'éléments peuvent être incorporés dans un cloisonnement. Le choix des éléments constitutifs du cloisonnement qui convient le mieux à une institution sera dicté par les raisons pour lesquelles le cloisonnement est mis en place. Les règles suivantes peuvent permettre de mettre en place et de maintenir un cloisonnement efficace:

- a) Déclaration de principe - la déclaration de principe est à la base de tout cloisonnement convenablement mis en place. Elle doit définir le type de renseignements qui ne doivent pas circuler entre les différents services (l'interdiction pouvant par exemple s'appliquer à tous les renseignements, uniquement aux renseignements confidentiels ou encore uniquement aux renseignements confidentiels importants). On devrait faire circuler la déclaration de principe parmi tout le personnel intéressé.
- b) Programmes de sensibilisation - la déclaration de principe devrait être complétée par des programmes permanents de sensibilisation destinés aux membres du personnel de l'institution. Mentionnons, entre autres programmes: les conférences, les discussions, les séminaires et les documents explicatifs sur la responsabilité que peut encourir l'institution si les membres de son personnel ne se conforment pas aux politiques établies par celle-ci.
- c) Limitation de l'accès aux dossiers - l'accès aux dossiers qui peuvent renfermer des renseignements confidentiels devrait être limité au personnel du service auquel ces dossiers appartiennent et interdit au personnel de tous les autres services.

d) Divulgarion de renseignements - les clients devraient être informés du fait que les renseignements que possède un service peuvent ne pas être utilisés par le personnel d'un autre service dans les décisions qu'il prend pour le compte du client ou lorsqu'il sert celui-ci. La déclaration de principe de l'institution devrait en outre être distribuée à tous les clients que le cloisonnement intéresse.

e) Mutations - si les mutations d'un service à l'autre sont fréquentes au sein de l'institution, l'efficacité du cloisonnement pourrait se trouver réduite sinon dans les faits, du moins en apparence. Si la rotation du personnel est nécessaire, les programmes de sensibilisation mis sur pied par l'institution devraient comprendre une formation à l'intention du personnel muté.

f) Participation à des comités - le personnel d'un service ne devrait pas faire partie de comités chargés de discuter de questions ou de politiques intéressant un autre service, lorsqu'un cloisonnement a été établi entre les deux services.

g) Séparation "physique" - la séparation "physique" des différents services d'une institution réduit les risques de transmission accidentelle de renseignements à des employés qui ne devraient pas connaître ces renseignements.



h) Façon de procéder en cas de transmission accidentelle de renseignements internes - il ne serait pas réaliste de croire que le cloisonnement pourra toujours empêcher la transmission de renseignements qui devraient demeurer confidentiels. Lorsque de tels renseignements sont transmis de façon accidentelle, on devrait prendre des mesures d'urgence afin de résoudre le problème.

i) Agents chargés de faire respecter le cloisonnement - l'institution devrait désigner des agents qui auront pour tâche de s'assurer que le cloisonnement fonctionne efficacement. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le cloisonnement peut avoir pour but d'empêcher tous les renseignements, uniquement les renseignements confidentiels ou encore uniquement les renseignements confidentiels importants de circuler entre les différents services. Si le cloisonnement n'a pas pour but d'empêcher tous les renseignements de circuler, l'une des principales fonctions des agents nommés par l'institution consistera à déterminer de façon permanente les renseignements qui ne peuvent franchir le "mur".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Cette formule pose certains problèmes surtout parce qu'elle exige qu'on évalue systématiquement les renseignements afin de déterminer s'ils sont confidentiels ou non et s'ils sont importants ou non. En outre, un tel système peut réduire l'impartialité apparente qui existe au niveau du fonctionnement du cloisonnement et altérer le but manifeste du cloisonnement, les risques de fuites accidentelles étant alors plus élevés à cause des contacts plus nombreux entre les différents services.

j) Liste confidentielle - on devrait envisager la possibilité de mettre au point une liste confidentielle, qu'on utiliserait dans les circonstances appropriées et qui compléterait le cloisonnement. Cette liste permettrait d'éviter qu'une institution effectue des opérations sur les valeurs d'une société sur laquelle elle possède des renseignements confidentiels importants, même si ces renseignements ne sont pas divulgués au personnel responsable de ces opérations. La liste confidentielle peut être utilisée de différentes façons. Ainsi, une société peut être ajoutée à la liste au moment où l'institution établit des relations commerciales avec elle. Cette société peut aussi n'être inscrite sur la liste que lorsque l'institution entre en possession de renseignements confidentiels importants sur elle. La liste de "contrôle" constitue une solution de rechange à la liste confidentielle; elle exige que les agents chargés par l'institution de faire respecter le cloisonnement surveillent les opérations que l'institution effectue sur les valeurs des sociétés sur lesquelles elle détient des renseignements confidentiels importants. Les opérations sur les valeurs de ces sociétés ne sont interdites que si les activités de négociation des valeurs indiquent qu'une brèche a été ouverte dans le "mur" et que des renseignements ont été transmis au personnel négociateur.

3. Des mécanismes devraient être mis en place par l'institution et par les autorités réglementaires afin de s'assurer que le cloisonnement fonctionne en permanence de façon efficace.

Commentaire

Les mécanismes suivants devraient être mis en place afin de s'assurer que le cloisonnement fonctionne en permanence de façon efficace:

a) Les institutions devraient établir des règles de vérification interne permettant de s'assurer du bon fonctionnement du cloisonnement.

b) Le vérificateur indépendant de l'institution devrait assumer des responsabilités semblables à cet égard.

c) Le "comité de révision" (le "Comité") responsable de l'examen des opérations entre apparentés devrait également être chargé de s'assurer que les règles régissant le cloisonnement sont respectées. C'est d'ailleurs le Comité qui devrait être responsable en dernier ressort du fonctionnement du cloisonnement. Nous proposons par ailleurs que tous les administrateurs de l'institution aient une obligation de prudence à remplir vis-à-vis du Public et de l'institution, ce qui devrait permettre de s'assurer que le cloisonnement sera maintenu conformément aux règles qu'ont établies les autorités réglementaires pour cette institution en particulier. Nous ne proposons pas que les administrateurs soient tenus personnellement responsables des brèches qui s'ouvriraient dans le "mur" ni des fuites accidentelles de renseignements confidentiels. En fait, les administrateurs ne devraient être tenus personnellement responsables des dommages causés au Public que lorsque l'institution a négligé de maintenir un cloisonnement approprié.



d) Le vérificateur interne et le vérificateur indépendant devraient être tenus de signaler au Comité toutes les brèches, ruptures et "pannes" qu'ils constatent au niveau du fonctionnement du cloisonnement. Les vérificateurs externes devraient en outre être tenus de signaler aux autorités réglementaires tous les problèmes dont ils découvrent l'existence de façon à ce qu'elles puissent prendre les mesures nécessaires pour les résoudre.

e) Les autorités réglementaires devraient jouir de pouvoirs leur permettant d'obliger une institution à se plier aux règles régissant le cloisonnement mis en place entre deux ou plusieurs de ses services. Si l'institution néglige de maintenir ce cloisonnement, les autorités réglementaires devraient être autorisées à prendre les mesures nécessaires pour que les problèmes soient réglés.

4. Des mesures législatives devraient être adoptées afin que les institutions ne puissent être tenues responsables, dans les situations où elles auraient normalement dû l'être, si elles peuvent prouver qu'un cloisonnement empêchait l'information de circuler entre deux de ses services.

#### Commentaire

Comme nous l'avons indiqué précédemment, un cloisonnement est nécessaire lorsqu'une institution, dans l'exercice de ses nombreuses fonctions, fait face à des conflits suscités par les obligations qu'elle a envers ses différents clients. Une institution qui se livre à des activités de prêt commercial et

à des activités fiduciaires est ainsi susceptible d'encourir une responsabilité si elle entre en possession de renseignements confidentiels importants sur une entreprise cliente. Premièrement, si le personnel du service des comptes en fiducie utilise ces renseignements à l'avantage des détenteurs de comptes en fiducie de l'institution, l'institution peut encourir une responsabilité vis-à-vis des entreprises commerciales avec qui elle fait affaire. Deuxièmement, selon la loi commune, les renseignements que possède un individu au sein d'une institution seront souvent considérés comme étant connus par d'autres individus au sein de cette institution. Il s'ensuit que, même si le personnel du service des comptes en fiducie n'était pas véritablement en possession des renseignements confidentiels, l'institution pourrait être accusée d'avoir négocié les valeurs mobilières d'une société sur laquelle un de ses employés possédait des renseignements confidentiels. Troisièmement, si le personnel du service des comptes en fiducie n'utilise pas à l'avantage des détenteurs de comptes en fiducie les renseignements qu'un des employés de l'institution possède, l'institution pourrait être accusée ne pas avoir rempli ses obligations fiduciaires. En conséquence, nous proposons que des mesures législatives soient adoptées afin qu'une institution ne puisse encourir de responsabilité dans l'une ou l'autre des situations précédentes, si elle peut prouver que des mécanismes destinés à empêcher la circulation de renseignements confidentiels entre ses services étaient en place et que ces mécanismes empêchaient effectivement les renseignements de circuler entre les différents services.

Tout en fournissant aux institutions financières une protection dont elles ont grandement besoin, une telle disposition permettrait de s'assurer que la

présence d'un cloisonnement ne diminue pas le droit de recours des clients qui s'estiment lésés. L'existence du cloisonnement ne pourrait pas non plus être invoquée comme argument pour se défendre contre une accusation d'abus.

5. L'expérience du cloisonnement, vécue aux Etats-Unis, démontre que ce mécanisme peut protéger efficacement le public sans pour autant alourdir de façon exagérée le fonctionnement des institutions financières.

#### Commentaire

C'est aux Etats-Unis que le principe du cloisonnement a été reconnu le plus largement, aussi bien du point de vue législatif que du point de vue administratif. L'Office of the Comptroller of the Currency a par exemple établi des règlements qui obligent les institutions à adopter des règles de conduite relativement au cloisonnement afin d'empêcher l'utilisation abusive de renseignements confidentiels importants.<sup>9</sup> Le Federal Reserve Board a également fait une déclaration de principe en ce qui concerne la mise en place de cloisonnements destinés à empêcher l'utilisation abusive des renseignements internes.<sup>10</sup>

---

9 Article 9.7(d) des règlements en application de l'article 1.76 Stat. 688 (12 USC 92a).

10 43 Fed. Reg. 12,755 (1978).



Le règlement 14e-3(b) de la Securities Exchange Act (1934) dispense de se plier aux règles de "divulcation ou d'abstention", en ce qui concerne les offres de soumission, toute institution qui peut prouver qu'elle s'est fixée des règles de conduite lui permettant d'éviter de façon raisonnable les infractions au règlement 14e-3(a) régissant l'utilisation des renseignements internes dans les offres de soumission. Une institution qui a mis en place un cloisonnement et qui est en mesure de prouver que ce cloisonnement a empêché l'employé qui a continué d'effectuer des transactions d'entrer en possession des renseignements confidentiels, pourrait donc vraisemblablement invoquer, pour se défendre, le règlement 14e-3(b). Notons que la Securities and Exchange Commission a également approuvé le cloisonnement; cette formule, complétée par une liste confidentielle, constitue selon elle un moyen efficace d'empêcher la circulation de renseignements internes ainsi que les abus résultant d'une mauvaise utilisation de ces renseignements.<sup>11</sup>

La Bourse de New York a elle aussi fait une déclaration de principe dans laquelle elle exige qu'un cloisonnement "informel" soit établi par les firmes membres dont les administrateurs font partie de conseils d'administration de sociétés.

Le Federal Securities Code, proposé par l'American Law Institute, stipule qu'il faudrait tenir compte de l'existence de règles destinées à empêcher la circulation de l'information lorsqu'il s'agit de déterminer si les renseignements que possède un individu au sein d'une institution doivent être

---

<sup>11</sup> Exposé présenté dans le cadre de l'affaire Slade contre Sherson, Hamill et Co., 517 F.2d.

considérés comme étant connus par d'autres individus au sein de la même institution. Selon toute vraisemblance, le Code permettrait qu'on tienne compte de l'existence d'un cloisonnement lorsqu'il s'agit de déterminer si on peut réfuter une présomption de connaissance des renseignements (présomption existant en vertu de la loi commune) en invoquant l'existence de règles appropriées.

On reconnaît, dans le Code d'éthique et dans les Règles d'éthique professionnelle de la Financial Analysts Federation et de l'Institute of Chartered Financial Analysts, que le cloisonnement est une formule valable qui permet de s'assurer, d'une part, que les lois et règlements régissant l'utilisation des renseignements confidentiels importants sont respectées, et, d'autre part, que les transactions personnelles de l'analyste n'ont pas la priorité sur (ou n'entrent pas en conflit avec) les transactions qu'il effectue pour le compte de ses clients.

Dans le cadre de notre étude, nous avons rencontré les responsables de l'établissement et du maintien des cloisonnements dans plusieurs importantes banques et maisons de courtage américaines. Nous avons également rencontré des fonctionnaires de l'Office of the Comptroller of the Currency qui étaient chargés de surveiller le bon fonctionnement des cloisonnements au sein du secteur bancaire.

Les représentants des deux secteurs - public et privé - ont admis que le cloisonnement empêche véritablement l'information de circuler entre les différents services d'une institution financière. On laisse par ailleurs aux institutions américaines beaucoup de latitude pour mettre en place des mécanismes de

cloisonnement adaptés aux fonctions qu'elles remplissent ainsi qu'à leur taille et à leur structure. Toutes les personnes rencontrées ont fait observer que l'absence presque totale de litiges aux Etats-Unis, depuis la mise en place des cloisonnements, est un signe évident que cette formule permet d'éviter les abus qu'entraînent les conflits d'intérêts. Il est également évident que l'adaptation au cloisonnement s'est faite harmonieusement et facilement et que le cloisonnement a été intégré aux activités normales des institutions, sans entraîner d'interruptions ou d'inconvénients graves.

6. Le cloisonnement est à présent reconnu et accepté, du point de vue législatif et administratif, dans différentes juridictions.

#### Commentaire

Nous avons fait état, dans l'introduction, de la proposition du Livre vert touchant l'établissement et le maintien d'un cloisonnement entre les activités fiduciaires d'une société de fiducie et les autres opérations de cette société ou des entreprises affiliées. En faisant une telle proposition, le ministère des Finances se trouve donc à reconnaître explicitement la valeur du cloisonnement. La Loi albertaine sur les valeurs mobilières admet par ailleurs que le cloisonnement constitue un moyen efficace d'empêcher les abus qu'entraînent les opérations d'initiés. Les alinéas 3) et 4) du paragraphe 171 fournissent aux institutions accusées d'avoir effectué des opérations d'initiés un argument qu'elles pourront invoquer pour se défendre, si elles peuvent prouver l'existence de mécanismes s'apparentant à un cloisonnement et démontrer que ces mécanismes ont été en tout temps efficaces.



Au Royaume-Uni, les Licence Dealers (Conduct of Business) Rules (1983) stipulent que le personnel des firmes qui ont mis en place un cloisonnement est autorisé à conseiller les clients sans leur révéler que des intérêts importants existent ailleurs dans la firme. Le Council for the Securities Industries (Bourse de Londres) en est arrivé pour sa part à la conclusion que la séparation des fonctions, dans une institution, constitue un moyen efficace de protéger les investisseurs contre les abus qu'entraînent les conflits d'intérêts.<sup>12</sup> Le Council propose qu'on mette en place des cloisonnements afin d'empêcher toute utilisation abusive des renseignements confidentiels et afin d'éviter, en particulier, que les intentions des clients qui veulent financer des entreprises soient portées à la connaissance aussi bien des clients qui veulent investir des fonds que de la firme elle-même agissant à titre de négociateur de valeurs. L'ordre permanent n° C-96 de la Bourse de Londres stipule que les firmes membres devraient effectivement séparer les fonctions de financement des entreprises de leurs autres activités. Le Comité responsable des rachats et des fusions, qui surveille l'application du Code de la ville de Londres sur les rachats et les fusions, en est arrivé à la conclusion qu'il est souhaitable de séparer les services qui remplissent des fonctions incompatibles. En fait, le Comité a recommandé l'établissement et le maintien de cloisonnements.<sup>13</sup>

En résumé, le concept du cloisonnement est de plus en plus regardé comme un moyen efficace de protéger le public contre les abus qu'entraînent les conflits d'intérêts. Voilà pourquoi nous proposons que cette formule soit adoptée en Ontario.

---

12 Conflits d'intérêts dans le secteur des valeurs mobilières, novembre 1984.

13 Rapport annuel pour l'exercice prenant fin le 31 mars 1970.

## C. LES SANCTIONS ET L'APPLICATION

### I. INTRODUCTION

Nous recommandons que le droit civil et criminel soit réexaminé et, lorsque c'est nécessaire, modifié de façon à favoriser le respect des règles, règlements et lignes de conduite que nous avons proposées, et à s'assurer que les sanctions pour infraction à ces règles sont assez sévères pour dissuader ceux qui, autrement, pourraient être tentés de ne pas tenir compte des mesures destinées à protéger le public.

Les lois actuelles régissant le secteur des services financiers accusent un retard par rapport aux lois sur les corporations canadiennes et ce, aussi bien sur le plan de la protection fournie aux actionnaires minoritaires que sur celui des recours dont ces derniers disposent. On n'a pas non plus accordé au public des droits et des possibilités de recours véritables contre les institutions financières. Voilà pourquoi les deux groupes comptent tant sur les autorités réglementaires pour protéger leurs intérêts. Nos propositions visent à accroître les droits et les possibilités de recours des actionnaires minoritaires et du public, tout en leur facilitant l'accès aux actions directes contre les institutions financières qui leur ont causé des dommages. Les Canadiens ne formant pas, cependant, un peuple très porté à plaider, il ne suffira pas à notre avis, pour protéger l'intérêt public, de faciliter l'accès au recours civil. C'est pourquoi nous croyons que les autorités réglementaires devraient continuer à surveiller étroitement les méfaits des institutions financières, et à jouir des pouvoirs nécessaires pour les punir.

## II LES PROPOSITIONS

Les propositions suivantes constituent selon nous des exemples de méthodes grâce auxquelles il serait possible d'atteindre les objectifs que nous venons d'énumérer:

1. Les institutions devraient être tenues d'incorporer dans leurs règlements un code d'éthique indiquant la façon de procéder dans les cas d'opérations entre apparentés et de conflits d'intérêts. Les actionnaires ou les citoyens, quels qu'ils soient, qui sont d'avis que l'institution ne se conforme pas à son code d'éthique, devraient pouvoir demander aux tribunaux d'émettre une ordonnance obligeant l'institution à se conformer à son code d'éthique. Nous proposons en outre que les intéressés (par ex. les autorités réglementaires, les actionnaires minoritaires et le Public) aient le droit de demander aux tribunaux de déterminer si les membres du Comité sont véritablement indépendants et, par conséquent, qualifiés pour occuper leur poste. Le paragraphe 4 de l'article 155 de la LCC accorde un droit semblable en ce qui concerne l'indépendance des vérificateurs. Nous sommes d'avis que ces dispositions peuvent constituer un moyen efficace de vérifier les nominations faites par les actionnaires majoritaires.

2. Nous avons déjà proposé que les administrateurs, les dirigeants et les autres membres de la haute direction soient tenus d'informer le Comité de toutes les opérations entre apparentés qui sont portées à leur connaissance. Des mesures législatives devraient être adoptées afin de rendre plus impérative cette obligation; des sanctions "quasi criminelles" devraient être prévues en cas



d'infraction. Les paragraphes 6 et 9 de l'article 165 de la LCC obligent les administrateurs et le personnel de direction à signaler au comité de vérification les questions d'ordre financier qui peuvent être portées à leur connaissance et prévoient des sanctions "quasi criminelles" en cas de manquement à cette obligation. Outre les sanctions prévues par la loi, le code d'éthique de chaque institution devrait stipuler que le fait de ne pas se conformer aux exigences de divulgation de l'information constitue un motif de congédiement immédiat.

3. Les dispositions législatives concernant la conduite que les institutions financières doivent adopter, notamment en ce qui concerne les droits des actionnaires minoritaires, devraient être améliorées de façon à ce que les actionnaires minoritaires puissent avoir des droits semblables à ceux qu'accorde actuellement la LCC.

4. Nous avons proposé que les administrateurs d'institutions financières aient désormais une obligation de prudence à remplir non seulement envers l'institution, mais aussi envers le Public, et que le degré de prudence auquel ils doivent se conformer soit porté à un niveau plus élevé. Sans réduire les possibilités, pour les citoyens, d'intenter des procès en dommages, on devrait leur accorder des droits leur permettant d'éviter les abus d'autorité exercés contre eux, ainsi que des droits, semblables à ceux que contient la LCC, leur permettant de saisir les tribunaux d'actions obliques.

5. Nous faisons nôtre la proposition du ministère des finances touchant l'établissement d'un organisme public chargé d'étudier les plaintes de conflits d'intérêts, portées par les actionnaires minoritaires et par les citoyens (dans le Livre vert, on donne à cet organisme le nom de "Bureau des conflits d'intérêts financiers"). Nous élargirions cependant le mandat de l'organisme de façon à ce qu'il soit habilité à étudier aussi toute plainte se rapportant à des opérations entre apparentés. Nous approuvons le fait que l'organisme devrait être habilité à faire enquête sur les plaintes, à présenter des instances aux institutions financières pour le compte des plaignants et à intenter une poursuite civile devant les tribunaux pour obtenir réparation des dommages causés aux actionnaires minoritaires et aux citoyens.

6. Les sanctions qu'on impose actuellement à ceux qui effectuent des transactions intéressées irrégulières devraient être beaucoup plus sévères. En outre, toute violation délibérée des dispositions législatives régissant les transactions intéressées et les conflits d'intérêts devrait désormais être considérée comme une infraction criminelle.

7. Les tribunaux devraient jouir des pouvoirs nécessaires pour annuler les opérations entre apparentés et pour ordonner que la personne apparentée, ainsi que l'administrateur, le dirigeant ou l'actionnaire avec qui elle est apparentée, rendent compte à l'institution financière de tout profit ou avantage tiré de la transaction irrégulière. De tels recours sont déjà prévus au paragraphe 8 de l'article 115 de la LCC et au paragraphe 9 de l'article 132 de la LOC. Il importe en outre de confier expressément aux autorités réglementaires le

mandat de punir les institutions qui effectuent des opérations entre apparentés interdites; des pouvoirs semblables à ceux dont jouissent les tribunaux devraient leur être accordés.

8. Les autorités réglementaires devraient jouir de pouvoirs discrétionnaires leur permettant d'exclure les actifs acquis dans le cadre d'une opération entre apparentés du calcul de la somme des emprunts d'une institution financière ou de son capital libre net. Les autorités réglementaires pourraient aussi être habilitées à réduire le multiple attribuable à ces actifs aux fins d'emprunt.

9. Le Comité devrait être tenu de rendre compte régulièrement et au moment opportun aux autorités réglementaires de toutes les opérations entre apparentés qui sont portées à sa connaissance. Nous sommes également d'avis que les présidents d'institutions financières devraient être tenus de certifier qu'ils ne sont au courant d'aucune autre opération entre apparentés que celles qu'ils ont signalées au Comité. Le président devrait être tenu responsable s'il produit une fausse déclaration.



#### D. LA MISE EN PLACE

Si les propositions mises de l'avant dans le présent document sont adoptées, il faudra élaborer des règles, des règlements et des lignes de conduite afin que la mise en application s'effectue de façon efficace. On devra veiller à ce que les mécanismes mis en place tiennent compte des caractéristiques de chacun des différents éléments du secteur financier. Ces mécanismes doivent certes protéger adéquatement le public, mais ils ne doivent pas avoir un effet négatif important sur les institutions ou sur le marché des services financiers.

Il serait, semble-t-il, très utile de faire participer au processus de mise en place les organismes d'autoréglementation et les différentes associations du secteur financier. Il ressort de nos discussions avec différents représentants du secteur qu'il est impossible de mettre en place des mécanismes adéquats et efficaces sans posséder une connaissance approfondie et détaillée du fonctionnement de chacune des composantes du secteur financier.

Nous sommes également d'avis que les différentes composantes du secteur financier ne devraient pas, pendant la période de mise en place, agir indépendamment les unes des autres. On devrait donc étudier la possibilité de créer un comité mixte, qui serait constitué de représentants des différentes composantes et qui aurait pour tâche de surveiller l'élaboration des règles qui seront soumises aux autorités réglementaires. Etant donné que les activités des institutions appartenant aux différentes composantes se chevauchent jusqu'à un certain point, la mise sur pied d'un comité mixte permettrait de s'assurer que les problèmes seront abordés de façon plus cohérente.

Enfin, il ressort de nos discussions avec des représentants de différentes composantes du secteur financier que la mise en place des mécanismes de réglementation des transactions intéressées et des conflits d'intérêts désorganisera jusqu'à un certain point, du moins au début, le fonctionnement des institutions financières. Nous pensons notamment au cloisonnement, qui est un concept nouveau au Canada. Nous recommandons donc que les mécanismes soient mis en place progressivement, sur une assez longue période.

Annexe

Tableau 1 (1)  
CONFLITS D'INTÉRÊTS

	Recueil de dépôts (2)	Prêt commercial (3)	Gestion de fiducies (4)	Distribution de valeurs mobilières (5)	Souscription	Conseils sur les placements	Transactions avec des parties liées (6)	Assurance	Courtage immobilier
Recueil de dépôts (2)		•	•			••••			
Prêt commercial (3)	•		••••	••••	••••	••••	••••		••••
Gestion de fiducies (4)	•	••••		••••	••••	••••	••••	••••	••••
Distribution de valeurs mobilières (5)		••••	••••		••••	••••	••••	••••	••••
Souscription		••••	••••	••••		••••	••••		••••
Conseils sur les placements	••••	••••	••••	••••	••••		••••	••••	••••
Transactions avec des parties liées (6)		••••	••••	••••	••••	••••		••••	••••
Assurance			••••	••••	••••	••••	••••		••••
Courtage immobilier		••••	••••	••••	••••	••••	••••	••••	

Légende: •••• = conflit d'intérêts      •••• = le cloisonnement est efficace      •••• = le cloisonnement n'est efficace que dans certains cas



## Notes:

1. Ce tableau ne constitue pas une liste complète des fonctions remplies par les institutions financières ou des conflits qui peuvent se produire lorsqu'une institution remplit de multiples fonctions.
2. Le recueil de dépôts comprend les activités de base liées aux comptes d'épargne et aux comptes-chèques ainsi que les certificats de placements garantis et les dépôts à terme.
3. Le prêt commercial comprend les prêts hypothécaires, le crédit-bail, l'affermage de créances et les services d'informatique.
4. La gestion de fiducies comprend les activités fiduciaires fondamentales, de même que les fonctions de fiduciaire de fonds mutuels et de fonds d'amortissement, la gestion de portefeuille, la gestion de caisses de retraite et l'administration fiduciaire de sociétés.
5. La distribution de valeurs mobilières comprend les recommandations quant aux transactions sur les valeurs, la sollicitation de transactions, l'acceptation d'ordres de transaction et l'arbitrage des risques.
6. Les transactions avec les parties liées comprennent principalement les placements et les prêts faits par une institution pour son propre compte.

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LE  
DIRECTEUR DES ENQUÊTES ET DE LA RECHERCHE  
AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE  
ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES DE LA CHAMBRE  
DES COMMUNES À PROPOS DE LA RÉGLEMENTATION  
DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES CANADIENNES

LE 10 JUILLET 1985

I - INTRODUCTION

J'aimerais, dans le cadre de mon exposé, discuter de certains des problèmes de réglementation qui ont été évoqués dans le Livre vert, des propositions qui ont été faites afin de régler certains de ces problèmes, ainsi que des solutions de rechange qui permettraient également, selon moi, de s'attaquer aux préoccupations d'intérêt public dont on a fait état à propos du secteur des services financiers.

Je tiens d'abord à signaler que je me rallie à l'opinion selon laquelle les neuf grands principes énoncés dans le Livre vert permettront de mieux protéger l'intérêt public dans le domaine de la réglementation des institutions financières. Je suis en outre convaincu que la solvabilité des institutions et la stabilité du système sont et doivent demeurer des objectifs fondamentaux de la réglementation. Comme on le fait cependant remarquer dans le Livre vert, l'efficacité et la concurrence constituent également des objectifs importants. En effet, la mise en application de plusieurs des principes qui ont été énumérés, y compris l'accroissement de la commodité et des possibilités de choix

pour les consommateurs, ainsi que l'élargissement des sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises, ne pourra être réalisée que dans un contexte hautement concurrentiel. C'est d'ailleurs du strict point de vue de la concurrence et de l'efficacité que je me placerai pour communiquer mes observations au Comité.

Comme on le fait observer dans le Livre vert, le défi que doit relever le législateur consiste à élaborer une approche réglementaire qui favorise, au lieu d'y faire obstacle, l'innovation et l'efficacité, tout en protégeant le public contre les risques exagérés. Dans leurs efforts pour atteindre ce but, les politiciens se heurtent cependant à un obstacle. En effet, si on accepte de plus en plus le principe selon lequel il faut chercher à atteindre les objectifs de la réglementation en restreignant le moins possible la concurrence - ce, dans l'intérêt de l'efficacité -, il est également vrai que, dans le cas des institutions financières, un arbitrage s'impose, d'une part, entre la concurrence et l'efficacité et, d'autre part, entre la solvabilité des institutions et la stabilité du système. Pour reprendre les termes utilisés dans le Livre vert: "... comme un système efficace et dynamique doit indéniablement consentir à prendre certains risques, un arbitrage s'impose."

Pour freiner le mouvement de plus en plus marqué vers une intégration financière croissante et une concurrence accrue entre les "piliers", les politiciens pourraient sacrifier certains avantages sur le plan de l'efficacité. Cependant, si les autorités réglementaires éliminaient toutes les mesures de surveillance et levaient toutes les contraintes opérationnelles imposées aux



institutions financières, les risques d'abus liés à l'insolvabilité pourraient augmenter. Si le public tient à ce que soit réglementée la solvabilité des institutions, c'est parce que les obligations des institutions financières vis-à-vis des déposants dépassent largement la valeur des actions des actionnaires, et aussi parce que les institutions financières sont étroitement liées les unes aux autres par les prêts consentis et autres actifs, de sorte que la faillite d'une institution peut avoir un effet sur d'autres institutions. Le problème se complique du fait qu'il est impossible a priori de prédire jusqu'à quel point la faillite d'une institution pourra avoir un effet de contagion et entraîner une perte de confiance dans l'ensemble du système. Je crois que cet arbitrage constitue un problème important et difficile à résoudre pour le législateur, qui doit s'efforcer de mettre en place un cadre réglementaire qui, d'une part, laissera plus de latitude aux institutions, de façon à ce qu'elles puissent exploiter leurs avantages relatifs au niveau des services financiers créés et fournis, et qui, d'autre part, permettra de s'assurer que la protection du public n'est pas mise en péril.

En ce qui concerne la politique en matière de concurrence, il est important, selon moi, que les mesures réglementaires qui permettront au législateur d'atteindre ses objectifs - c.-à-d. la stabilité du système et la protection des consommateurs - n'entravent pas forcément la concurrence et le jeu du marché, ce qui aurait pour effet de réduire l'efficacité de nos marchés de capitaux. Vu le rôle économique vital qu'il joue en servant d'intermédiaire entre les épargnants et les emprunteurs, le secteur financier devrait, à mon avis, être le moins possible assujetti à des contraintes réglementaires. Les obstacles

créés inutilement par la réglementation peuvent provoquer des distorsions économiques non seulement dans le secteur financier mais aussi dans l'ensemble de l'économie, car l'industrie compte sur ce secteur pour financer les investissements, la création d'emplois et la production.

Nous nous rallions, dans mon Ministère, à l'opinion formulée dans le Livre vert, selon laquelle toute institution prêteuse doit faire face au risque d'insolvabilité et ne peut donc pas (et ne devrait pas, d'ailleurs) être complètement protégée des réalités économiques par la réglementation. On ajoute, dans le document, qu'il n'est pas du ressort du gouvernement de prévenir de telles secousses d'affaires, mais d'atténuer l'incidence de ces secousses sur l'ensemble du système. Le Groupe de travail ontarien sur les institutions financières a formulé cette opinion fondamentale avec plus de vigueur encore dans son Rapport provisoire, lorsqu'il a déclaré ce qui suit: "... si la solvabilité du système financier était l'objet de contrôles rigoureux, le système ne pourrait offrir un assez large éventail de placements ni être assez souple pour assurer une efficacité maximale au sein du marché." Cela vient de ce que l'efficacité du marché est de toute évidence liée à une prise de risques "intelligente". Il est donc important de laisser suffisamment de latitude aux institutions pour leur permettre de profiter des occasions de placement qui s'offrent à elles et d'être mieux en mesure de rivaliser avec les autres institutions pour l'obtention de l'argent des épargnants et des investisseurs.

En me penchant sur les problèmes de réglementation qui ont été évoqués dans le Livre vert et en indiquant certaines solutions de rechange qui pourrait

permettre de résoudre ces problèmes d'une manière qui soit compatible avec les objectifs fondamentaux de la réglementation, j'espère pouvoir aider les membres du Comité à trouver le juste milieu entre la concurrence et l'efficacité, d'une part, et entre la solvabilité et la stabilité, d'autre part.

## II - PROBLÈMES ET SOLUTIONS

### i) Concentration et concurrence

Le risque d'un accroissement de la concentration dans le système financier est un problème qu'on évoque inmanquablement lors des débats consacrés aux modifications de la réglementation. Nombre de gens s'inquiètent notamment de l'émergence de conglomérats financiers et des effets que cela pourrait avoir, ainsi que de la possibilité qu'une catégorie d'institutions en vienne à dominer les autres, ce qui réduirait la concurrence dans le secteur financier. Le débat sur ces deux questions, fortement empreint d'émotion, n'a pas été orienté selon moi dans la bonne direction. Cela vient de ce qu'on ne dispose pas de données, de connaissances et d'analyses qui donneraient appui à des conclusions sur le sujet.

L'un des points faibles des observations et des prédictions faites récemment à propos de la prédominance d'une catégorie d'institutions est qu'elles se fondent sur un ensemble de données qui proviennent des institutions et qui sont sans rapport avec un marché ou avec un compartiment de marché défini avec précision. Ce type de données ne permettent donc pas de mesurer de façon



appropriée la concentration puisqu'elles ne tiennent pas compte des différents marchés qui constituent le secteur des services financiers.

Si on veut pouvoir situer dans une juste perspective le problème de la concentration ou de la prédominance dans un secteur quelconque, on doit d'abord identifier les marchés pertinents. Il faut, lorsqu'on définit un marché, tenir compte de certains facteurs comme la nature du produit offert, la géographie et la fonction de l'institution et ce, aussi bien du point de vue du fournisseur que de celui de l'utilisateur. Par conséquent, même les données dont on dispose sur le marché des produits, données qui se fondent sur de grandes catégories de services financiers (par ex. le prêt commercial, les prêts à la consommation et les hypothèques résidentielles) et qui indiquent la place relative qu'occupe chaque type d'institution dans l'ensemble du secteur ne donnent pas une idée précise de la concurrence que se livrent les institutions dans chacun des marchés. Comme le soulignent les auteurs du Livre vert, même si certaines entreprises peuvent sembler grosses par leur actif, elles ne dominent pas nécessairement un marché particulier des services financiers. Voilà pourquoi il est simpliste de n'examiner que la composition des différentes catégories d'institutions pour évaluer le degré de concentration ou de tirer des conclusions sur la prédominance ou sur l'influence exercée sur le marché, à partir de données globales. La chose est particulièrement évidente lorsqu'on prend en considération le fait que les supposés piliers financiers peuvent être facilement substitués les uns aux autres, du point de vue de la demande, en raison de la nature fongible du capital. Le financement d'entreprises, qui peut prendre différentes formes (prêts à demande à court terme, financement à

moyen et à long terme de la dette ainsi que souscription et placement de dettes et d'actions), illustre bien le phénomène.

Quoi qu'il en soit, il est important de prendre conscience du fait qu'il n'existe pas de rapport évident et non équivoque entre, d'une part, le niveau de concentration et, d'autre part, le comportement et le rendement du secteur financier (ou de tout autre secteur, d'ailleurs). Le niveau de concurrence qui existe dans un secteur dépend de l'intensité de la rivalité entre les entreprises existantes, laquelle rivalité est elle-même fonction d'un grand nombre de facteurs, dont les suivants: la possibilité qu'arrivent sur le marché de nouvelles entreprises ou qu'apparaissent des produits ou des services de remplacement, suite à la diversification des entreprises existantes, ainsi que l'organisation et le pouvoir de négociation des fournisseurs et des utilisateurs. Comme ces facteurs se modifient avec le temps, on peut s'attendre à ce qu'ils influent différemment sur la structure du secteur et sur l'intensité de la concurrence que se livrent les institutions dans chacun des marchés où elles opèrent. Les variables structurelles comme le niveau de concentration observé ne reflètent pas ou ne permettent pas de saisir l'intensité de la rivalité entre les entreprises qui se partagent le marché.

Les niveaux élevés de concentration ne devraient devenir préoccupants que lorsque les marchés ne sont pas contestables. Le meilleur moyen de supprimer les craintes concernant une future concentration est encore de mettre en place des politiques réglementaires qui accorderont aux nouvelles entreprises le libre accès aux différents compartiments du marché. Le libre accès est

certes la formule qui permet le mieux d'assurer le libre jeu de la concurrence, d'accroître l'efficacité et d'empêcher les entreprises de commettre des abus. Dans la mesure où l'accès au marché sera libre, les nouvelles entreprises seront en mesure de tirer profit des occasions d'affaires qui s'offriront à elles, ce qui obligera les entreprises existantes à adopter un comportement dynamique. Les entreprises nouvelles venues qui réussiront à pénétrer le marché ne devront leur succès qu'à la supériorité de leurs capacités, de leurs stratégies de gestion et du comportement innovateur qu'elles auront adopté. La question de savoir si on doit ou non accorder le libre accès aux entreprises et, de la sorte, abaisser les niveaux mesurables de concentration ne revêt donc pas une importance capitale. Dans la mesure où il s'agit plutôt de mettre en place un mécanisme qui assujettira le comportement des entreprises à une certaine discipline, il importe bien davantage d'ouvrir des perspectives réelles en ce qui concerne l'accès concurrentiel au secteur.

Si nous voulons aborder de façon adéquate la question de la concentration et de la prédominance, il est à mon avis indispensable que nous disposions de données et d'analyses plus précises quant au type d'instruments et de joueurs qu'on trouve dans les différents compartiments du marché. Pour savoir si, dans un contexte de concurrence accrue entre les piliers, une catégorie précise d'institutions en viendrait à dominer toutes les autres, il faut posséder une connaissance détaillée des économies d'échelle et de portée au niveau de la production, de la distribution et de la commercialisation des services financiers. Sur ce point précis, les auteurs du Livre vert ont déclaré que les recherches effectuées jusqu'ici indiquent que les économies d'échelle et de



portée ne semblent pas être importantes pour les entreprises au delà d'une taille minimale (relativement petite). Il est également nécessaire de comparer les points forts et les points faibles des différentes catégories d'institutions. Ainsi, il faudrait comparer les avantages concurrentiels des réseaux de succursales très étendus des banques, des caisses populaires et des coopératives avec le système propre aux compagnies d'assurance et aux négociants en valeurs mobilières, qui repose sur un réseau de vendeurs professionnels.

Je crois qu'il y a tout lieu de croire que chacun des systèmes utilisés offre certains avantages dans des compartiments de marché précis, et qu'aucun système n'aurait probablement un net avantage sur les autres dans l'ensemble des marchés. Il est curieux de noter qu'avant même la publication des propositions du Livre vert, un certain nombre d'institutions financières avaient essayé de se mettre en position de diversifier leurs activités. Parmi les possibilités de diversification qu'offrent aujourd'hui les propositions du Livre vert figurent en outre l'extension des pouvoirs en matière de prêt commercial et de prêt à la consommation, par l'entremise des banques de l'Annexe C. Je crois que nous pouvons déjà identifier, dans un tel contexte, une dizaine de nouveaux "joueurs" importants qui pourraient s'ajouter aux grandes banques.

Ce qui m'amène à aborder la question des conglomérats et à parler de la vive inquiétude que suscite dans certains milieux, la possibilité que le pouvoir économique soit de plus en plus concentré entre les mains de quelques individus et de quelques sociétés. Comme on le fait remarquer dans le Livre

vert, cela a amené certains à se demander, sous l'angle de la politique publique, comment l'existence des nouveaux groupes financiers influencerait sur la nature et l'intégrité du système financier.

Des recherches effectuées par mes subordonnés donnent à penser que les media ont souvent tendance à exagérer la taille des conglomérats qu'on trouve dans l'économie canadienne. Voyons quelques exemples. En août dernier, on présentait dans un article du Globe and Mail une évaluation selon laquelle neuf grands groupes de sociétés exerçaient un contrôle sur 40 p. 100 de l'indice composé TSE 300. En décembre, dans le cadre de l'émission Sunday Morning au réseau anglais de Radio-Canada, on signalait que sept familles exerçaient un contrôle sur 80 p. 100 de toutes les actions négociées à la Bourse de Toronto. En mai dernier, le Financial Post présentait une estimation plus prudente et, à mon avis, plus juste, selon laquelle les huit plus importants conglomérats au pays ont une participation déterminante dans 44 des sociétés qui font partie du TSE 300, ce qui représente environ 15 p. 100 de la valeur de l'indice.

On doit d'abord reconnaître, lorsqu'on veut faire une évaluation précise de la taille relative des conglomérats au Canada, que le TSE 300 ne représente pas la totalité des entreprises canadiennes, comme le laissaient supposer la majorité des reportages publiés dans les media. Les évaluations qui ont été faites ne tiennent pas compte des avoirs considérables qui n'apparaissent pas dans l'indice TSE 300. En effet, les chiffres mentionnés ne comprennent pas les avoirs des sociétés canadiennes inscrites dans d'autres bourses mais non

à celle de Toronto, ainsi que les avoirs des sociétés inscrites à la Bourse de Toronto, mais dont on ne tient pas compte dans le calcul de l'indice TSE 300. On n'a pas tenu compte non plus des avoirs des compagnies privées, des avoirs des filiales de compagnies étrangères non inscrites à la Bourse de Toronto et des avoirs considérables des sociétés de la Couronne fédérales et provinciales.

J'aimerais présenter brièvement certaines données préliminaires recueillies par mes subordonnés sur la nature et la taille des conglomérats au Canada. Notons qu'il ne s'agit que de calculs préliminaires, susceptibles d'être examinés de façon plus approfondie. Le manque de renseignements pertinents nous a obligés à faire appel à des sources disparates et pas toujours comparables. Les ajustements détaillés, semblables à ceux qu'exigent les méthodes statistiques et de comptabilité traditionnelles, n'ont pu, bien souvent, être faits. Les estimations présentées ci-après ne devraient donc être considérées que comme une indication de l'ordre de grandeur approximatif de l'activité des conglomérats au sein de l'économie canadienne.

Il conviendrait d'abord d'identifier deux types de conglomérats: les conglomérats multi-industriels et les conglomérats financiers. Le conglomérat multi-industriel est constitué par un groupe financier ou par une société de portefeuille qui détient une participation déterminante dans un groupe de sociétés dont les activités englobent deux ou plus de deux catégories à deux chiffres de la Classification des activités



économiques (CAE) de l'économie canadienne. Les activités de ce type de conglomérat englobent le secteur financier. La même définition s'applique au conglomérat financier, sauf que les activités des sociétés affiliées englobent plutôt deux ou plus de deux "piliers" ou compartiments du secteur financier. Lorsque les liens de propriété des sociétés contrôlées par un conglomérat financier englobaient à la fois le secteur financier et le secteur de l'économie en général, nous nous sommes efforcés de séparer les valeurs de l'actif et de ne tenir compte, dans les calculs, que de la valeur de l'actif financier. Les sociétés ont été regroupées et considérées comme des conglomérats lorsque 20 p. 100 ou plus de leurs actions ordinaires donnant le droit de vote (directement ou indirectement) étaient contrôlés ou détenus par un groupe financier ou une société de portefeuille.

Nous avons identifié quinze conglomérats multi-industriels ayant chacun un actif dont la valeur comptable, à la fin de 1983, dépassait 1 milliard de dollars. L'actif consolidé de ces conglomérats, évalué à 89,1 milliards de dollars en 1980, s'élevait à environ 155 milliards en 1983. Cette augmentation de 66 milliards correspond à peu près à l'augmentation des dépenses totales faites par les Canadiens pour l'achat de biens et de services au cours de la même période. Les acquisitions représentent près de 25 p. 100 de l'augmentation de l'actif des quinze grands conglomérats identifiés.

A la fin de 1984, il était possible d'identifier neuf conglomérats financiers ayant chacun un actif dont la valeur comptable était égale ou supérieure à 2 milliards de dollars. L'actif consolidé de ces conglomérats financiers

était évalué à 87 milliards de dollars (si l'on exclut les propriétés, les fonds de fiducie et les fonds d'agences) et à 188 milliards si on inclut ces fonds. Ces actifs étaient en majeure partie concentrés dans les activités fiduciaires et de prêt hypothécaire. Environ 75 p. 100 des actifs des sociétés de fiducie et des sociétés de prêt hypothécaire étaient entre les mains de conglomérats financiers.

Il peut être intéressant de mentionner que les activités de sept des neuf conglomérats financiers englobaient deux ou plus de deux "piliers" et ce, aussi bien en 1980 qu'en 1984. L'actif total de ces sept conglomérats (si l'on exclut les propriétés, les fonds de fiducie et les fonds d'agences) a triplé entre 1980 et 1984, les acquisitions représentant 37 p. 100 de l'augmentation de l'actif. Il semble, d'après ces chiffres, que la croissance des conglomérats financiers s'est effectuée à un rythme plus rapide que celle des conglomérats multi-industriels . Notons par ailleurs que la principale source d'expansion demeure les fonds internes et ce, même si les acquisitions jouent un rôle important dans la croissance de ces conglomérats.

Ces chiffres montrent bien que les conglomérats canadiens ont une envergure considérable. Toutefois, comme je l'ai mentionné précédemment, la presse financière a eu tendance à exagérer l'importance de leurs actifs en se concentrant sur l'indice TSE 300 plutôt que sur l'économie dans son ensemble. En fait, l'importance des actifs additionnels qu'il faudrait prendre en considération est tel qu'il serait sans doute réaliste de déclarer que le contrôle exercé par les grands conglomérats multi-industriels touche moins de 20 p. 100 de l'actif total du pays et que le contrôle exercé par les neuf grands conglomérats financiers touche moins de 10 p. 100 de cet actif.

En fait, rien ne permet véritablement de démontrer que les conglomérats sont, en soi, plus ou moins efficaces que les sociétés individuelles ou qu'ils posent des problèmes de comportement ou de rendement particuliers. La seule conclusion qu'on peut tirer sur ce type d'organisation est qu'il est impossible de lui appliquer des généralisations trop simples.

ii) Les transactions intéressées

On a, dans le Livre vert, identifié deux problèmes précis qui concernent aussi bien les conglomérats financiers en général que les institutions financières à capital fermé en particulier. Il s'agit des transactions intéressées et des conflits d'intérêts qui mènent à des abus.

La proposition visant à résoudre le problème des abus liés aux transactions intéressées en interdisant tout simplement toutes les opérations de ce type (sous réserve d'un nombre très restreint d'exceptions) constitue l'un des traits saillants du Livre vert. Les auteurs du document signalent que des institutions financières ont subi d'importantes pertes à la suite de prêts consentis à des entreprises associées à une partie liée à l'institution, à la suite d'investissements dans ces entreprises et, plus particulièrement, à la suite de l'achat d'avoirs non financiers, tels que des biens immobiliers appartenant à ces entreprises. On mentionne également dans le Livre vert qu'au cours des dernières années, plusieurs institutions financières ont fait faillite à la suite de transactions intéressées.



Compte tenu des conséquences très graves que peuvent avoir les abus liés aux transactions intéressées, les mesures qui ont été proposées ne sont certes pas dénuées de sens. On reconnaît néanmoins dans le document que les divers genres possibles de transactions intéressées n'ont pas tous la même gravité aux yeux des autorités réglementaires, et ne seraient pas forcément nuisibles aux intérêts d'une institution financière ou des épargnants qui lui ont confié leurs fonds. Vu qu'une interdiction nette pourrait empêcher des transactions inoffensives et peut-être même productives, on admet, dans le Livre vert, que des propositions de rechange devraient être envisagées, si elles permettent d'atteindre les deux objectifs fondamentaux, à savoir la solvabilité des institutions et la stabilité du système.

Il est par ailleurs essentiel, si on veut assurer la stabilité du système, que les investisseurs aient l'impression que le régime légal et réglementaire est capable d'empêcher les fraudes et les transactions malhonnêtes. L'une des solutions qui pourraient être envisagées pour résoudre le problème des transactions intéressées consisterait à déterminer s'il est possible de trouver des moyens d'amener le public à croire que les transactions comportant un lien de dépendance n'exposeront pas à des abus les petits investisseurs ou les petits déposants et n'augmenteront pas de façon importante le risque d'insolvabilité que présentent les institutions financières.

On peut décrire de la façon suivante le problème des transactions intéressées. Dans les transactions sans lien de dépendance, les deux parties ont des intérêts opposés qui font que l'opération a de grandes chances d'être honnête. Dans les transactions intéressées, par contre, le même individu se

trouve en quelque sorte des deux côtés de la transaction, d'où le risque que la décision soit prise de façon à favoriser la partie intéressée la plus influente, au détriment de la compagnie et contre les intérêts des tiers (par ex. les actionnaires minoritaires, les petits déposants et les bénéficiaires de fiducies gérées par la compagnie). Le problème peut aussi être envisagé sous un autre angle: lorsque des décisions qui, autrement, pourraient être prises de manière indépendante sur le marché sont arrêtées de manière interne, le prix ou les conditions de la transaction peut être établi de manière arbitraire.

Du point de vue de la réglementation et de la protection du public, l'interdiction générale des transactions intéressées présente certes des avantages, car elle élimine le doute et facilite l'application des règlements. Une telle interdiction comporte cependant certains inconvénients. Comme on le signale dans le Livre vert, nombre de transactions intéressées peuvent en fait accroître l'efficacité de nos marchés financiers et de l'économie dans son ensemble. Ainsi, il serait peut-être souhaitable qu'un conglomérat puisse répartir des fonds et d'autres avoirs (financiers ou non) entre les différentes entreprises qui le composent; ces avoirs pourraient alors être employés là où ils seraient le plus productifs et les risques courus seraient assumés de façon plus prudente. Un autre facteur entre en jeu: si le mouvement vers la création de conglomérats financiers par des groupes ayant d'importants intérêts hors du secteur financier se poursuit, les institutions financières faisant partie de ces conglomérats auront beaucoup moins de possibilités de placements dans le contexte d'une interdiction générale des transactions avec des sociétés affiliées ou apparentées.

Je crois que, si on veut maintenir l'efficacité du système, on doit envisager la possibilité de mettre au point des règles de conduite permettant de résoudre le problème fondamental que pose la nature et la qualité des décisions qui sous-tendent les transactions intéressées. L'une des solutions possibles, mentionnée dans le Supplément technique, consisterait à mettre sur pied un système d'examen des opérations comportant un lien de dépendance, examen qui serait fait par un comité d'administrateurs indépendants de la transaction.

J'aimerais, au cours des prochaines minutes, décrire brièvement certaines des caractéristiques de ce système et certains des garde-fous qu'il comporte. L'efficacité de cette formule, du point de vue du contrôle des transactions intéressées qui mènent à des abus, a fait l'objet d'une étude d'ensemble effectuée pour le compte de mon Ministère par l'étude d'avocats torontoise Goodman et Carr. Des copies de l'étude ont été mises à la disposition des membres du Comité qui voudraient en prendre connaissance. M. Jeffrey Blidner, de l'étude Goodman et Carr, m'accompagne aujourd'hui; il se fera un plaisir de répondre à vos questions relativement au modèle proposé, lequel consiste à faire assumer aux intéressés une responsabilité civile plus grande de façon à s'assurer que les opérations comportant un lien de dépendance sont effectuées pour le plus grand avantage de l'institution financière.

Cette formule serait fondée sur l'élaboration de lois et de règles qui permettraient de s'assurer que les opérations avec des parties liées sont effectuées conformément aux conditions dans lesquelles s'effectuent les opérations



sur le marché. La formule, qui obligerait les intéressés à assumer une responsabilité civile plus grande, comporterait les éléments suivants:

- i) formation d'un comité de surveillance interne, constitué d'administrateurs indépendants, qui seraient habilités à évaluer les opérations comportant un lien de dépendance;
- ii) extension de la responsabilité fiduciaire des administrateurs qui font partie du comité de surveillance; ces administrateurs auraient des obligations envers les déposants, les assurés et les détenteurs de certificats; et
- iii) augmentation du degré de prudence dont devront faire preuve les administrateurs (un peu comme on le suggère dans le document technique) lorsqu'ils remplissent leurs fonctions à titre de membres du Comité, de façon à ce qu'ils soient tenus d'apporter à l'exercice de ces fonctions le soin, le zèle et le talent qu'un administrateur raisonnablement prudent apporterait dans des circonstances comparables.

Ces comités de révision auraient pour tâche de s'assurer que les transactions entre apparentés projetées ne sont pas contraires aux intérêts de l'institution, ainsi qu'à ceux des déposants et des assurés.

L'un des traits caractéristiques essentiels de cette formule de vérification préalable serait de s'assurer que les administrateurs appelés à faire partie du Comité sont véritablement indépendants par rapport à chacune des

transactions projetées qu'ils ont à examiner. Les conditions d'admission des administrateurs devraient, dès lors, être très sévères (elles s'apparenteraient à celles qu'on définit brièvement dans le Supplément technique). Mentionnons, entre autres conditions, l'assurance, donnée par les administrateurs, qu'ils n'ont jamais été employés ni membres du personnel de direction de l'institution financière ou d'entreprises affiliées, et qu'ils n'ont pas d'intérêts financiers importants dans l'institution ou dans des entreprises affiliées.

D'autres critères seraient également établis de façon à s'assurer que les membres du Comité sont indépendants vis-à-vis de chaque transaction examinée. Ainsi, les membres du Comité ayant d'importants intérêts en jeu dans la transaction projetée seraient tenus de ne pas participer à l'examen de cette transaction. Ce critère permettrait de s'assurer que le Comité est indépendant de façon permanente, et non pas seulement au moment de sa formation.

Il incomberait au comité de surveillance de concevoir et de mettre en place des mécanismes permettant de s'assurer que toutes les opérations comportant un lien de dépendance sont effectivement portées à sa connaissance et évaluées de façon appropriée. Les exemples suivants illustrent certaines des mesures que le comité de surveillance pourrait prendre:

- 1) Toutes les transactions intéressées portant sur des sommes supérieures à des sommes minimales devraient être approuvées par le Comité avant de pouvoir être effectuées. Le Comité jouirait de pouvoirs discrétionnaires lui permettant de modifier ou de bloquer les transactions projetées.

- 2) Les transactions portant sur des sommes minimales n'auraient pas à être approuvées à l'avance; les administrateurs, dirigeants et autres membres de la haute direction seraient néanmoins tenus de signaler au Comité toutes les transactions entre apparentés. Il faudrait, dans ce cas, renseigner ces personnes sur ce qu'est une opération comportant un lien de dépendance et leur faire assumer une responsabilité civile, que viendraient renforcer des sanctions en cas de violation délibérée des règles.
- 3) Si une transaction qui aurait dû être approuvée par le Comité a été effectuée avant d'avoir été examinée par celui-ci ou malgré qu'il l'ait interdite, le Comité serait tenu de signaler immédiatement cette transaction aux autorités réglementaires.
- 4) Lorsque la comparaison des conditions d'une opération entre apparentés avec les conditions du marché requiert l'exercice d'un jugement sûr, le Comité aurait le droit de recourir aux services d'avocats, de vérificateurs, d'estimateurs et autres professionnels indépendants afin de pouvoir déterminer si les conditions de la transaction se situent dans les limites de la valeur estimée normale sur le marché.

Afin de réduire le risque d'insolvabilité et d'inciter les institutions à limiter le nombre de transactions intéressées qu'elles effectuent, on fixerait également des limites quant à la proportion de l'actif qu'une institution financière pourrait risquer dans une seule opération entre apparentés et dans l'ensemble des opérations de ce type qu'elle serait autorisée à effectuer pendant une période de temps déterminée.



Pour que ce mode de contrôle des transactions intéressées fonctionne, il faudrait apporter au droit civil et criminel un certain nombre de modifications; il faudrait notamment mettre en place un mécanisme permettant de s'assurer, d'une part, qu'on se conforme aux règles et, d'autre part, que les parties lésées ont accès aux moyens de réparation appropriés. Dans le document de travail, on propose la création d'un organisme qui porterait le nom de Bureau des conflits d'intérêts financiers et qui remplirait, entre autres, les fonctions suivantes: il permettrait aux individus qui veulent porter plainte d'avoir accès aux différents moyens de réparation possibles; il comporterait un mécanisme d'enquête sur les plaintes; et il fournirait une aide aux citoyens lésés par des conflits d'intérêts en intentant des poursuites devant les tribunaux afin d'obtenir des institutions financières réparation ou, le cas échéant, un dédommagement. Ce Bureau pourrait tout aussi bien remplir les mêmes fonctions en ce qui concerne les transactions intéressées. Les organismes de réglementation existants continueraient en outre à participer étroitement aux activités de surveillance, d'enquête et de réglementation touchant les questions qui ont un impact important sur la solvabilité des institutions.

Un tel système permettrait de faire en sorte que les transactions entre apparentés se rapprochent des opérations sans lien de dépendance et donnerait aux tiers et aux autorités réglementaires suffisamment d'assurance que les transactions de ce type sont effectuées dans des conditions et à un prix à peu près semblables à ceux qu'on obtiendrait s'il s'agissait d'opérations sans lien de dépendance. A condition que des garde-fous appropriés soient mis en place, cette formule permettrait donc à mon avis d'atteindre les deux objectifs fondamentaux de la réglementation, à savoir la solvabilité et l'efficacité.

Comme je l'ai indiqué au début de mon exposé, je crois qu'un examen complet et détaillé des questions qui se rattachent aux objectifs de la réglementation financière doit être fait et que cet examen justifie l'adoption d'une formule comme celle-ci, qui comporterait certains mécanismes destinés à filtrer les opérations comportant un lien de dépendance et à permettre que soient effectuées celles qui sont légitimes et raisonnables.

iii) Les conflits d'intérêts

J'aimerais passer maintenant à un autre important problème qui a été évoqué dans le Livre vert. Il s'agit des conflits d'intérêts qui mènent à des abus.

Comme on le mentionne dans le Livre vert, par opposition aux problèmes plus graves causés par les transactions intéressées, les problèmes créés par les conflits d'intérêts ne sont pas de nature à menacer la solvabilité de l'institution considérée. C'est la raison pour laquelle on ne croit pas nécessaire d'imposer une interdiction générale. Les auteurs du Livre vert proposent plutôt de recourir à d'autres mécanismes, dont le cloisonnement, afin de contrôler les abus que peuvent entraîner les conflits d'intérêts.

Je tiens d'abord à signaler que je me rallie entièrement à la position prise dans le Livre vert, selon laquelle le cloisonnement peut constituer un moyen de contrôle efficace des abus que peuvent entraîner les conflits d'intérêts entre les activités fiduciaires d'une institution et toutes ses autres

activités. En fait, si je tiens à discuter aujourd'hui de cette question, c'est parce que je crois que lorsqu'on aura mis en place un régime administratif et légal capable de contrôler efficacement les conflits d'intérêts, le cloisonnement pourrait fort bien représenter une solution qui permettrait aux institutions de se livrer plus librement - dans une même structure - à un nombre varié d'activités financières. Le Comité pourrait peut-être étudier la possibilité de permettre aux institutions financières de choisir un tel mécanisme de réglementation, outre la structure de la société de portefeuille financière, qu'on propose dans le Livre vert comme moyen de donner plus de latitude aux institutions au niveau des services financiers fournis.

Les institutions financières qui désirent offrir un plus large éventail de services pourront le faire si elles se réunissent sous contrôle d'une société de portefeuille financière. Cette proposition, contenue dans le Livre vert, vise à faciliter la surveillance. On a par ailleurs proposé que les institutions financières puissent étendre leurs activités de prêt commercial par l'intermédiaire de banques de l'Annexe C, ces activités étant alors assujetties au même régime réglementaire. On a enfin proposé que les institutions indépendantes puissent désormais établir des réseaux qui leur permettront d'offrir à leur clientèle un éventail plus large de services. La formule proposée présente de toute évidence nombre d'avantages, puisque le maintien d'entités distinctes facilite la surveillance des institutions et permet de protéger efficacement les consommateurs.



Comme on le souligne cependant dans le Livre vert, certaines situations de conflits dans le secteur financier sont tolérées à l'heure actuelle par les autorités réglementaires, soit au Canada, soit à l'étranger. Aux Etats-Unis, une institution peut se livrer à la fois à des activités fiduciaires et à des activités de prêt commercial. Au Canada, les fonctions de souscription et de distribution de titres coexistent chez les courtiers en valeurs mobilières. Un point qu'on a souvent tendance à négliger mérite naturellement d'être souligné: des conflits d'intérêts risquent actuellement de se produire dans le cadre des clauses omnibus qui régissent nombre de nos institutions financières. Dans la mesure, cependant, où les sociétés de fiducie sont parvenues à résoudre ce problème, lié à leurs possibilités actuellement limitées de se livrer à des activités de prêt commercial, on doit pouvoir trouver des solutions. Les autres exemples que je viens de citer mettent également en évidence le fait qu'on peut se servir de règles, de règlements et de mécanismes pour limiter avec toute l'efficacité voulue les conflits d'intérêts qui mènent à des abus. Ces mesures peuvent être plus efficaces encore si on donne aux clients libre accès aux données disponibles sur la nature des conflits qui se sont produits et sur la façon dont ils ont été réglés.

L'une des solutions possibles consiste à étendre l'utilisation du cloisonnement. C'est aux Etats-Unis que le principe du cloisonnement a été reconnu le plus largement, aussi bien du point de vue législatif que du point de vue administratif. L'expérience du cloisonnement vécue aux Etats-Unis a démontré que ce mécanisme peut protéger très efficacement l'intérêt public sans pour autant alourdir, par une réglementation exagérée, le fonctionnement

des institutions financières. Il a également été démontré que le cloisonnement fonctionnait de façon efficace dans un certain nombre de situations différentes. La Securities and Exchange Commission a approuvé le cloisonnement; cette formule, complétée par une liste confidentielle, constitue selon elle un moyen efficace d'empêcher la circulation de renseignements internes. La Bourse de New York a elle aussi fait une déclaration de principe dans laquelle elle exige qu'un cloisonnement "informel" soit établi par les firmes membres dont les administrateurs font partie de conseils d'administration d'entreprises. On reconnaît, dans le Code d'éthique et dans les Règles d'éthique professionnelle de la Financial Analysts Federation et de l'Institute of Chartered Financial Analysts, que le cloisonnement est une formule valable qui permet de s'assurer, d'une part, que les lois et règlements régissant l'utilisation des renseignements confidentiels importants sont respectées, et, d'autre part, que les transactions personnelles de l'analyste n'ont pas la priorité sur (ou n'entrent pas en conflit avec) les transactions qu'il effectue pour le compte de ces clients. Des témoignages rendus par des représentants du secteur public et du secteur privé démontrent également que le cloisonnement fonctionne tout aussi efficacement dans le secteur bancaire.

La formule du cloisonnement, dont le succès est attesté par plusieurs documents, pourrait donc être appliquée à un nombre varié de situations, au Canada même. On pourrait par exemple l'utiliser, concurremment avec une réglementation appropriée en matière de solvabilité et de surveillance, pour permettre à une même entité de se livrer à un nombre plus varié d'activités. Il s'agirait d'une option particulièrement importante pour les petites compagnies

d'assurance et les petites sociétés de fiducie qui n'ont pas les ressources nécessaires pour créer et exploiter une société de portefeuille financière ou une banque de l'Annexe C. A mon avis, l'utilisation plus étendue du cloisonnement constituerait un moyen additionnel d'accroître la concurrence entre les institutions financières, assurerait aux consommateurs un accès plus large aux services, favoriserait une plus grande efficacité au sein du secteur des services financiers que ne le permettrait la seule formule de l'établissement de réseaux, et réduirait les exigences de réglementation du secteur financier. On trouvera dans l'étude de Goodman et Carr une discussion sur le genre de garde-fous qui pourrait être mis en place ainsi que des exemples du type de fonctions dont on pourrait en toute sécurité autoriser la coexistence au sein des institutions financières. L'étude pourrait constituer à cet égard un document de référence utile au Comité.

### III - CONCLUSION

Je voudrais dire en conclusion qu'il est à mon avis essentiel de ne pas oublier que le rôle de toutes les institutions financières est de faciliter le transfert des fonds, des épargnants aux emprunteurs. Nous devons continuer à chercher des moyens de rendre ce processus d'intermédiation financière le plus efficace possible. Il importe au premier chef que les politiques destinées à assurer la solvabilité des institutions et la stabilité du système ne prennent pas le pas sur cet autre objectif qui est de maximiser l'efficacité économique dans ce secteur.



La réglementation de notre système financier est une chose, de toute évidence, nécessaire et justifiée puisqu'il importe de maintenir la confiance du public dans la solvabilité des institutions financières et dans la stabilité du système financier. Ceci étant dit, il faudrait se demander quelle forme de réglementation permettrait de protéger adéquatement le public sans nuire à la concurrence, de façon à ce que nos marchés financiers puissent être le plus libres et le plus efficaces possibles.

Je crois que les objectifs énumérés, dans le Livre vert (par ex. élargir les sources de crédit et favoriser une plus grande souplesse au niveau des institutions) revêtent une importance capitale. Par ailleurs, les mesures législatives ou réglementaires qui seront prises devraient tenir compte du fait que la concurrence constitue la force agissante de notre système financier. On doit donc à mon avis considérer et comparer avec soin les avantages et les inconvénients des différentes solutions possibles (comme celles que je viens de proposer), afin de pouvoir trouver à coup sûr le juste milieu entre la concurrence et l'efficacité, et entre la solvabilité des institutions et la stabilité du système.













*If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From the Department of Insurance:*

R.M. Hammond, Superintendent of Insurance;  
U. Menke, Legal Counsel.

*From the Royal Military College:*

H.H. Binhammer.

*From the University of Rochester, New York:*

George J. Benston.

*From the Department of Consumer and Corporate Affairs:*

L.A.W. Hunter, Assistant Deputy Minister, Bureau of  
Competition Policy and Director of Investigation and  
Research;

Dr. R.S. Khemani, Chief, Special Studies and Contract  
Research;

J. Blidner, Counsel, Goodman and Carr.

*Du Département des assurances:*

R.M. Hammond, surintendant des assurances;  
U. Menke, conseiller juridique.

*Du Collège militaire de Kingston:*

H.H. Binhammer.

*De l'Université de Rochester, N.Y.:*

Le professeur George J. Benston.

*Du ministère de la Consommation et des Corporations:*

L.A.W. Hunter, sous-ministre adjoint, Bureau de la  
politique de concurrence, et directeur des enquêtes et  
recherches;

M. R.S. Khemani, chef, Études spéciales et recherches  
effectuées sous contrat;

J. Blidner, conseiller, Goodman and Carr.



HOUSE OF COMMONS

Issue No. 50

Wednesday, July 10, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 50

Le mercredi 10 juillet 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques



RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Robert Toupin

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Murray Dorin  
Alfonzo Gagliano  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
George Minaker  
Alan Redway  
Nelson Riis  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Robert Toupin

ALTERNATES/SUBSTITUTS

George Baker  
Ross Belsher  
David Daubney  
Simon de Jong  
Al Girard  
André Harvey  
Felix Holtmann  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Stewart McInnes  
Aideen Nicholson  
Lorne Nystrom  
Monique Tardif  
Barry Turner

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JULY 10, 1985  
(70)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 7:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Shirley Martin, Paul McCrossan.

*Witnesses: From Ohio State University:* Professor Edward J. Kane. *Individual:* James A. Morrison, Author of the Report (to the Government of Ontario) on the Special Examination into the conduct of the business of Crown Trust Company, Greymac Trust Company, Seaway Trust Company, Greymac Mortgage Corporation and Seaway Mortgage.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Tuesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Edward J. Kane made a statement and answered questions.

At 8:09 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 8:16 o'clock p.m., the sitting was resumed.

James A. Morrison made a statement.

By unanimous consent, it was agreed,—That the Committee resolve itself into an *in Camera* meeting, with interpretation and recording to hear further evidence from James A. Morrison.

James A. Morrison made a presentation and answered questions.

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 juillet 1985  
(70)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 19 heures, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Substituts présents:* Simon de Jong, Shirley Martin, Paul McCrossan.

*Témoins: De l'«Ohio State University»:* Edward J. Kane, professeur. *A titre individuel:* James A. Morrison, auteur du Rapport portant sur les sociétés de prêts et de fiducies (Ontario): «Crown Trust Company, Greymac Trust Company, Seaway Trust Company, Greymac Mortgage Corporation et Seaway Mortgage».

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985, relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Edward J. Kane fait une déclaration et répond aux questions.

A 20 h 09, le Comité interrompt ses travaux.

A 20 h 16, le Comité reprend ses travaux.

James A. Morrison fait une déclaration.

Par consentement unanime, il est décidé,—Que le Comité poursuive ses travaux à huis clos avec interprétation et enregistrement pour continuer à entendre le témoignage de James A. Morrison.

James A. Morrison fait une déclaration et répond aux questions.



At 10:16 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call  
of the Chair.

A 22 h 16, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation  
du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Wednesday, July 10, 1985

• 1900

**The Chairman:** Order, please. We are continuing tonight with our public hearings on regulation of Canadian financial institutions. Our witness tonight is Edward J. Kane, Professor of Economics and Finance at Ohio State University. Welcome, Professor Kane.

Members, I note in passing that no members of the Liberal Party or the New Democratic Party are here. The Liberal Party has been absent almost all day and has not paid any attention whatsoever, notwithstanding that it is the Official Opposition, to the requirements of the House of Commons. That ought to stand on the record. Professor Kane, you will appreciate that politics are required, but it is about time somebody called a spade a spade; we cannot put up with that.

You will also note, members, that we are going to proceed on the basis of the present membership available and hear witnesses. We cannot expect the committee to be held up by the lack of attendance of people from the opposition.

So Prof. Kane, I want to welcome you and thank you for your brief. You may of course read it into the record, or we could just take it as read and proceed with questioning. Perhaps you could make some comments and then we could have some inquiry into the problem.

**Professor Ed Kane (Department of Economics, Ohio State University):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to read my brief just to get the conceptual framework into the minds of the people present. I would also like to say that compared with the House and Senate committees in the United States I have testified before, this is a crowd. Often only a chairman is there. People wander in and out. They ask questions just to give the appearance of having been present.

**The Chairman:** Prof. Kane, this committee is made up at present of six government members. It is supposed to be made up of four opposition members and more government members than are now present, of course—indeed, a total of eleven. But we have been putting up without any opposition members for so long that I thought it was about time we put it on the record that opposition members cannot be bothered coming and paying attention to the requirements of the issues of the day.

**Prof. Kane:** You will not mind if I pass on that. I want to thank you for inviting me, and to explain that my testimony tonight seeks to accomplish three tasks. First I want to explain the nature and value of deposit insurance guarantees and to use this discussion to point out some critical weaknesses in the Wyman report. Secondly, I intend to demonstrate a linkage between the ongoing deposit insurance subsidies to risk-taking that are addressed in the Wyman report and political pressure

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mercredi 10 juillet 1985

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Nous poursuivons ce soir nos audiences publiques sur la réglementation des institutions financières du Canada. Le témoin que nous entendrons est M. Edward J. Kane, professeur de sciences économiques et de finances de l'*Ohio State University*. Bienvenue, professeur Kane.

Messieurs, je tiens à signaler en passant qu'il n'y a ici aucun membre du parti libéral ou du nouveau parti démocratique. Les représentants du parti libéral ont été absents presque toute la journée et n'ont fait aucun cas, même s'ils constituent l'Opposition officielle, des besoins de la Chambre des communes. Je me devais de consigner cela au compte rendu. Professeur Kane, vous comprendrez qu'il faut faire de la politique, mais il est à peu près temps qu'on appelle les choses par leur nom. Nous ne pouvons tolérer cela.

Vous remarquerez aussi, messieurs, que nous allons procéder avec les députés présents et allons entendre des témoins. Nous ne pouvons retarder les travaux du comité à cause de l'absence des gens de l'Opposition.

Donc, professeur Kane, Je vous souhaite la bienvenue et vous remercie de votre mémoire. Bien entendu, vous pouvez en donner lecture pour le compte rendu, ou nous pouvons l'accepter tel quel et passer aux questions. Vous avez peut-être des observations à faire avant que nous nous penchions sur le problème.

**M. Ed Kane (professeur, Faculté des sciences économiques, Ohio State University):** Merci, monsieur le président. Je voudrais lire mon mémoire pour bien mettre les personnes présentes au fait du cadre de travail que nous avons utilisé. Je vous dirai aussi qu'en comparaison des comités de la Chambre et du Sénat des États-Unis où j'ai eu l'occasion de témoigner, vous ressemblez à une foule. Il arrive souvent qu'il n'y ait que le président. Les gens entrent et sortent. Ils posent des questions dans le simple but de paraître avoir été présents.

**Le président:** Monsieur Kane, notre comité est constitué à l'heure actuelle de six députés ministériels. Il est censé compter aussi quatre membres de l'Opposition et plus de députés ministériels qu'il n'y en a à l'heure actuelle. Le total est de onze. Mais nous avons fonctionné sans membre de l'Opposition pendant si longtemps qu'il était temps, je pense, de consigner au compte rendu le fait que les membres de l'Opposition ne se donnent pas la peine de se pencher sur les questions de l'heure.

**M. Kane:** Ne m'en veuillez pas de ne pas faire d'observation à ce sujet. Je veux vous remercier de m'avoir invité. Le témoignage que je viens rendre ce soir vise trois buts. Tout d'abord, je veux expliquer la nature et la valeur des garanties d'assurance-dépôts et en profiter pour signaler certaines faiblesses importantes du rapport Wyman. Ensuite, je me propose de démontrer le lien qui existe entre le subventionnement continu de l'assurance-dépôts et la souscription de

## [Text]

to relax inherited restrictions on product line diversification at financial services firms that the government's green paper contemplates. Thirdly, I hope to convince you that deposit insurance reform is more urgent than, and logically prior to, other forms of financial re-regulation. In the absence of deposit insurance reform, extending new powers to Canadian financial institutions would mischievously impose substantially greater burdens on the already overstretched resources of the CDIC.

The most important point to make is to make sure you understand the difference between deposit insurance and ordinary insurance. Deposit insurance is not really insurance, because it does not delimit the causes of pay-offs. No matter why a firm should find itself unable to meet its claims, the insurer will come in and take care of it. That makes it really a financial guarantee, and a financial guarantee has to be analysed quite differently from an insurance contract. You cannot do actuarial analyses simply because you do not know what the risks are, you cannot delimit them all in advance. What you have to do instead is financial analysis.

• 1905

The nature of these guarantees really is of two parts. Because the government operates last-resort lending at a discount window, the policy followed there affects the value of deposit guarantees. It is best to think of the two, the deposit insurance guarantees and the lender of last-resort options, as constituting a joint federal guarantee—or a joint government guarantee, if you like—of the ability of an insured institution's customers to redeem their deposits.

Now, because the contract is a guarantee it occasions no pay-outs until and unless the guaranteed party fails to meet its obligations. The value of the guarantee depends both on the risk of this happening and on the perceived willingness and ability of the guarantor to make good on its explicit and even some implicit guarantees.

For an insured institution it is convenient to call such institutions the guaranteed party. The guarantees made to its customers are a source of value to stockholders. Credible guarantees permit the institution to finance its operations at a lower cost or with a higher degree of leverage than it could otherwise. Of course, whether a guarantee is a net source of value to stockholders depends on the size of the fees the guarantor collects in exchange for its services. These fees can be explicit and collected in dollars or it can be implicit and selected in the four various regulatory penalties. It can be imposed *ex ante*, in advance of the guarantee period, or it can be collected *ex post*, after the guarantee period.

One cannot learn much about a guaranteed value by looking at the cashflows, as required a guarantor to make in the past. The market value of a credible guarantee may be estimated from either of two perspectives: from the benefits it confers on

## [Translation]

risques dont il est question dans le rapport Wyman, et la pression politique visant à relâcher les restrictions inhérentes à la diversification des produits qui ont été imposées aux entreprises de services financiers et que le gouvernement envisage dans son Livre vert. Enfin, j'espère vous convaincre que la réforme de l'assurance-dépôts est plus urgente que toute autre forme de réglementation financière nouvelle et qu'elle doit logiquement avoir la préséance. Si vous ne réformiez pas l'assurance-dépôts, l'octroi de nouveaux pouvoirs aux institutions financières canadiennes imposerait malicieusement des fardeaux beaucoup plus lourds à la SADC dont les ressources sont déjà surutilisées.

Il importe avant tout de s'assurer que vous comprenez la différence qui existe entre l'assurance-dépôts et l'assurance ordinaire. L'assurance-dépôts n'est pas vraiment de l'assurance car elle ne délimite pas les causes des remboursements. Quelle que soit la raison pour laquelle une entreprise se trouve dans l'incapacité de faire face à ses obligations, l'assureur s'en chargera à sa place. Ce qui en fait vraiment une garantie financière, et l'analyse d'une garantie financière est assez différente de celle d'un contrat d'assurance. Il est impossible d'en faire une analyse actuarielle parce qu'on ignore les risques courus, parce qu'il est impossible de les déterminer tous d'avance. Il faut donc plutôt faire une analyse financière.

En réalité, il y a deux types de garanties. Le gouvernement consent des prêts en dernier ressort à un taux d'escompte et la politique qui s'en suit affecte la valeur des garanties de dépôt. Il est préférable de considérer les garanties de l'assurance-dépôt et le prêteur en dernier ressort comme étant une garantie fédérale mixte—une garantie gouvernementale mixte, si vous préférez—que l'établissement assuré a la capacité de rendre leurs dépôts à ses clients.

Ce contrat constituant une garantie, aucun remboursement ne sera effectué jusqu'à ce que et à moins que la partie garantie ne soit dans l'incapacité de faire face à ses obligations. La valeur de cette garantie dépend du risque que cela se produise et de la volonté et de la capacité qu'on accorde au garant de donner suite aux garanties explicites et même à certaines garanties implicites.

Il est commode pour les établissements assurés d'appeler de telles institutions la partie garantie. Les garanties offertes aux clients constituent une valeur pour les actionnaires. Ces garanties fiables permettent à l'établissement de financer son exploitation à un coût inférieur ou avec un effet de levier supérieur. Bien entendu, la valeur nette que la garantie constituera aux yeux des actionnaires dépend des frais que le garant exige en contrepartie de ses services. Ces frais sont soit explicites et perçus en dollars, soit implicites et perçus à l'aide de quatre pénalités réglementaires. On peut exiger ces droits «*ex ante*», au début de la période de garantie, ou «*ex post*», après la période de garantie.

Il y a un peu à apprendre sur une valeur garantie en étudiant les ressources d'autofinancement, comme le garant devait le faire dans le passé. La valeur marchande d'une garantie fiable peut être établie de deux façons: en considérant les avantages



## [Texte]

the issuer of the guaranteed debt or the cost it visits on the guarantor.

The critical thing to see is that there is a lot of moral hazard in any unconditional guarantee, and by moral hazard we mean economic incentives to engage in voluntary risk taking that is disadvantageous to the guarantor. To protect itself against moral hazard, it is not necessarily optimal for a guarantor to rely only on *ex ante* pricing. It is prudent also to establish coverage limits to erect a system for monitoring risk taking by the guaranteed parties, and to establish a system of contingent penalties and take-over rights, which the guarantor can employ in response to adverse developments. As long as guaranteed parties know that the guarantor can and will impose *ex post* penalties on them for excessive risk taking, the monitoring and response system functions as an implicitly risk-rated premium.

This analysis that we have gone through is meant to clarify that no matter how much risk individual insured institutions may take, the CDIC funds are at risk only because monitoring difficulties and political conflict frequently prevent the CDIC from closing troubled institutions before their net worth is exhausted. If they could close them before their net worth is exhausted, no matter how risky they were, none of this risk would pass through to the CDIC's reserves.

In general, the market value of a financial guarantee decreases with the explicit premium that is charged and increases with five circumstances. These are important to recognize: first, the financial strength of the guarantor. A guarantee from a bag lady in the street is not worth anything; a guarantor from a federal government that can print currency is worth a whole lot. Second, the financial weakness of the party whose debt is guaranteed is also a source of increase in the value, in the sense that if the bag lady gets a guarantee from the federal government it is worth more to her than it would be to high income parties. Third, the amount of an institution's debt that is guaranteed—if you guaranteed all the debt, either explicitly or implicitly, that is worth a lot more than a small portion. Fourth, the extent to which technological and interest rate environments in which the firm operates are volatile, and that is what has happened in recent years. These environments have become a lot more volatile and increased the value of guarantees. Finally, inadequacies in the guarantor's monitoring and response systems, and both in Canada and the United States there are such inadequacies.

Now, if we want to prevent an insured institution or its customers from being subsidized, the market value of the guarantee it receives must not exceed zero. At the same time, if we want the guarantee to have maximal social value, the guarantor must conduct its supporting monitoring and response system efficiently.

• 1910

This gets us to the Wyman report. The operative deposit insurance policy problem in the United States and Canada is that in the face of environmental volatility the aggregate value

## [Traduction]

dont bénéficie le signataire de la dette garantie ou en considérant le coût payé par le garant.

Ce qu'il faut bien voir ici, c'est que tout garantie inconditionnelle comporte un risque moral; par risque moral, nous entendons des stimulants financiers à prendre un risque volontaire qui défavorise le garant. Pour se protéger contre ce risque moral, la perception «*ex ante*» des frais n'est pas nécessairement la solution optimale. Il est également prudent d'établir des limites au champ d'application de façon à mettre au point un système de contrôle des risques pris par les parties garanties, et un système de pénalités éventuelles et de droits de mainmise, auxquels le garant peut avoir recours au cas où les risques seraient trop grands. Tant que les parties garanties savent que le garant peut imposer et imposera des pénalités «*ex post*» s'ils prennent des risques excessifs, le système de contrôle et de recours fonctionnera comme une prime de risque.

L'analyse que nous venons d'effectuer a pour but de clarifier que quel que soient les risques que les établissements individuels assurés prennent, les fonds de la SADC ne courent de risque que parce que des difficultés de contrôle et des conflits politiques empêchent la SADC de fermer les établissements en difficulté avant que leur valeur nette ne soit épuisée. Si elle pouvait les fermer avant que leur valeur nette ne soit épuisée, quelles que risquées qu'elles soient, ces risques ne toucheraient pas aux réserves de la SADC.

En général, la valeur marchande d'une garantie financière décroît en fonction de la prime explicite imposée, mais croît dans cinq circonstances. Il est important de les reconnaître. D'abord, la solidité financière du garant. La garantie d'une clocharde ne vaut rien; la garantie d'un gouvernement fédéral qui imprime la monnaie vaut beaucoup. Deuxièmement, la faiblesse financière de la partie dont la dette est garantie est également une source de croissance de la valeur, en ce sens que si la clocharde obtient une garantie du gouvernement fédéral, celle-ci représentera plus pour elle que pour les parties à revenu élevé. Troisièmement, le montant garanti de la dette d'un établissement—la garantie, explicite ou implicite, de la dette totale vaut mieux qu'une garantie partielle. Quatrièmement, il faut considérer le degré de volatilité de l'environnement technologique dans lequel les établissements doivent fonctionner depuis quelques années, et des taux d'intérêt qu'ils peuvent obtenir. Ces éléments sont devenus beaucoup plus volatiles et ont augmenté la valeur des garanties. Enfin, il faut parler des faibles des systèmes de contrôle et de réaction des garants, faibles qui existent au Canada et aux États-Unis.

Si nous voulons empêcher un établissement assuré ou ses clients de recevoir des subventions, la valeur marchande de la garantie qu'il reçoit ne doit pas dépasser zéro. De même, si nous voulons que la garantie ait une valeur sociale maximale, le garant doit mettre en place un système efficace de contrôle et de réaction.

Ce qui nous amène au rapport Wyman. Le problème de la politique actuelle sur l'assurance-dépôts aux États-Unis et au Canada est, qu'à cause de la volatilité de ces environnements, la

## [Text]

of deposit insurance subsidies has in recent years broken out of administrative control, and become very badly distributed besides. In proposing to solve the problem by giving vast new regulatory powers to the CDIC, the Wyman report fails to clarify the fundamental political and economic trade-offs that stand at the heart of deposit insurance reform. Although enacting all of the Wyman reforms could at least temporarily eliminate deposit insurance subsidies to risk-taking, it would do so by erecting a heavy-handed system of financial regulation from which most CDIC-insured institutions would energetically petition Parliament for relief. So whatever toughness would be put on would be taken off over the years. Even the report's most market-oriented proposal—introducing 90% co-insurance—would, by increasing the size of the basic guarantee from \$60,000 to \$90,000, further the bureaucratization of Canadian deposit markets.

Because it does not focus on the market value of CDIC guarantees and associated subsidies, the Wyman report fails to develop criteria for determining how much re-regulation is enough and whether resulting arrangements are economically efficient. I think in this case there is too much re-regulation, and it is inefficient for that reason. The authors of the report show no sensitivity to the need to establish checks and balances on CDIC powers to encourage it to produce its services efficiently. In summarily rejecting private competition for supplementary guarantees, risk-rated explicit premiums, voluntary insurance, variable as opposed to fixed co-insurance, and market-value accounting, the Wyman approach would suppress a number of useful market signals by which CDIC bureaucrats could enlist market pressures to help them do a better job. In contrast to the authors of the Wyman report, I believe the essence of deposit insurance reform is to set up incentives that would make the CDIC act more like a private guarantor.

I do believe the Wyman report asked the right questions. Parliament needs to recognize that the pursuit of deposit insurance subsidies may be as important a force as technological change in driving deposit institutions, insurance companies, and securities firms to seek the legal right to operate in each other's bailiwicks. I felt this was missing as a counterweight in the green paper. Given authorities' cautious approach to resolving insolvencies at CDIC-insured firms, a non-depository financial institution can expect to reduce its funding costs by folding a CDIC-insured arm into its operations. At the same time deposit institutions can rely on CDIC backstopping to reduce the risks that would normally attend its efforts to enter into new ventures.

In designing financial regulations, Parliament must seek to work with rather than against market incentives. The rules it frames should concede the extent to which competition, in

## [Translation]

valeur d'ensemble des subventions à l'assurance-dépôts a échappé au contrôle administratif, et est très mal répartie par ailleurs. En proposant de résoudre ce problème par l'attribution à la SADC de vastes pouvoirs de réglementation, le rapport Wyman ne précise pas les échanges politiques et économiques fondamentaux qui sont au coeur de la réforme de l'assurance-dépôts. Le fait d'adopter toutes les réformes proposées par Wyman éliminerait, au moins temporairement, les subventions à l'assurance-dépôts de capitaux de spéculation, mais il le ferait en mettant en place un système sévère de réglementation financière, et la plupart des établissements assurés par la SADC exigeraient du Parlement qu'il les en délivre. Par conséquent, la sévérité qui aurait été adoptée serait retirée après quelques années. Même la proposition du rapport la plus axée sur le marché—l'adoption d'une co-assurance de 90 p. 100—augmenterait la bureaucratisation des marchés canadiens de dépôts en faisant passer le montant de la garantie de base de 60,000\$ à 90,000\$.

Le rapport Wyman ne s'est pas concentré sur la valeur marchande des garanties et des subventions connexes de la SADC, et il n'a donc pas établi de critères pour déterminer l'ampleur que devrait avoir la refonte des règlements et pour savoir si les dispositions qui s'ensuivraient seraient économiquement efficaces. Dans le cas présent, je crois que la refonte de la réglementation est trop vaste, et qu'elle est inefficace pour cette raison. Les auteurs du rapport n'ont porté aucun intérêt à la nécessité de prévoir des points de contrôle et des contrepoids aux pouvoirs de la SADC dans le but de l'encourager à offrir des services efficaces. En rejetant trop légèrement la concurrence privée pour obtenir des garanties supplémentaires, les primes de risque explicites, l'assurance volontaire, la co-assurance variable par rapport à la co-assurance fixe, et la comptabilité de la valeur marchande, le rapport Wyman éliminerait plusieurs signaux utiles du marché à partir desquels les bureaucrates de la SADC pourraient enregistrer les pressions du marché, ce qui les aiderait à faire un meilleur travail. Contrairement aux auteurs du rapport Wyman, je crois que l'essence de la réforme de l'assurance-dépôts devrait consister à établir des stimulants qui pousseraient la SADC à agir plus comme un garant privé.

Je crois que le rapport Wyman a posé les bonnes questions. Le Parlement doit reconnaître que les subventions à l'assurance-dépôts peuvent représenter une force aussi importante que le changement technologique pour pousser les établissements de dépôt, les compagnies d'assurance et les sociétés de placements à obtenir le droit légal d'exploiter le champ d'action des uns et des autres. Je crois que c'est là un contre-poids qui est absent du Livre vert. Étant donné la prudence dont font preuve les autorités pour résoudre les faillites des firmes assurées par la SADC, un établissement financier qui ne prend pas de dépôts peut réduire ses frais de financement en intégrant à ses opérations un élément assuré par la SADC. Les établissements de dépôt peuvent, pour leur part, se fier à l'appui de la SADC pour réduire les risques normalement impliqués dans ses nouvelles entreprises.

Le Parlement doit essayer de travailler avec plutôt que contre les stimulants du marché, pour concevoir ses règlements financiers. Les règlements qu'il adopte devraient tenir compte



## [Texte]

reaction to regulation, will shape the effective market structure of the Canadian financial services industry. In a system in which multiple regulators compete for the regulatory business of financial services firms whose products are close substitutes for each other, even the best of regulatory intentions may easily be overridden. To some extent managers of financial firms may choose the set of laws and the particular regulatory bodies by which they are governed.

If it were not for interaction between the demise of barriers to product line diversification and the aggregate risk exposure of the CDIC, and ultimately the Canadian taxpayer, this selection process could be applauded as one that increased the effects of market discipline on competing regulators and served to conserve the nation's financial resources. However, adaptations in organizational form designed merely to extract unintended subsidies from the CDIC can undesirably distort the allocation of resources, impose unfair burdens on taxpayers and conservatively managed firms, and undermine the nation's financial stability.

Now I want to discuss the proposal about financial holding companies. Introducing the vehicle of a financial holding company, as contemplated in the green paper, would make it easier for financial services firms to play the regulatory avoidance game. By making strategic changes in their corporate structure, they could locate particular lines of business in the specific type of firm in which each line would be most advantageously regulated; that is, most advantageously regulated from their point of view.

A financial holding company is a corporation that owns a set of specialized financial firms that are regulated by different rules and fall under the aegis of different regulatory agencies. In the green paper financial holding companies are seen as a way for the country to have its financial cake and it too. Eating the cake corresponds to achieving cost reductions or service improvements made possible by the increased scope and size of the consolidated entity; that is, the aggregation of affiliated firms that are in the holding company. Preserving the cake corresponds to developing a set of regulations that can prevent the holding company's management from abusing the CDIC. Unlike other conflicts of interest and opportunities for self-dealing open to affiliated firms, the pursuit of deposit insurance subsidies cannot aptly be controlled by adaptations in criminal law.

• 1915

It is rash to presume, as the green paper does, the existence of a set of regulations that can achieve these contradictory goals. If such rules do exist, then after more than 30 years of looking U.S. regulators have yet to find them. Two problems make the search difficult. First, restrictions on inter-affiliate transactions tend to be circumvented because they tend to reduce precisely the benefits of combination that a holding

## [Traduction]

de la mesure dans laquelle la concurrence, en réaction à la réglementation, façonnera la structure réelle du marché de l'industrie canadienne des services financiers. Dans un système où de multiples régulateurs se font concurrence pour réglementer les entreprises de services financiers dont les produits se ressemblent, même les règlements adoptés avec les meilleures intentions peuvent être outrepassés. Dans une certaine mesure, les gestionnaires des entreprises financières peuvent choisir l'ensemble de lois et les corps de réglementation qui les gouvernent.

N'était l'interaction entre le transfert des barrières à la diversification de la ligne de produits et le risque global pris par la SADC, et par les contribuables canadiens, en dernière analyse, ce choix pourrait être positif puisqu'il augmente les effets de la discipline du marché sur les régulateurs concurrents, et servirait à conserver les ressources financières de la nation. Toutefois, les ajustements apportés à l'organisation à seule fin d'obtenir des subventions imprévues de la SADC peuvent modifier l'allocation des ressources, imposer un fardeau injuste aux contribuables et aux entreprises dont la gestion est plus conservatrice, et miner la stabilité financière du pays.

Je veux maintenant traiter de la proposition sur les sociétés de gestion financière. L'adoption des sociétés de gestion financière, comme le recommande le Livre vert, encouragerait les entreprises de services financiers à jouer le jeu qui consiste à éviter les règlements. Ils effectueraient des changements stratégiques à la structure de leur organisation de façon à placer des lignes d'affaires dans le genre particulier de firme qui leur permettrait de tirer le maximum d'avantages des règlements; bien sûr, je parle du maximum d'avantages pour eux.

Une société de gestion financière est une corporation qui possède un ensemble d'entreprises financières spécialisées qui sont réglementées par des règlements différents et par des organismes différents. Dans le Livre vert, on présente les sociétés de gestion financière comme étant un moyen que le pays pourrait prendre pour obtenir la chèvre et le chou. En d'autres mots, la chèvre consisterait à réduire les coûts ou à améliorer les services en augmentant la portée et la grandeur de l'entité consolidée; bref, l'affiliation d'entreprises de gestion financière. Le chou correspondrait à élaborer un ensemble de règlements qui empêcheraient les sociétés de gestion d'abuser de la SADC. Contrairement aux autres conflits d'intérêt et aux autres occasions de se servir la part du lion offertes aux entreprises affiliées, l'obtention de subventions à l'assurance-dépôts ne peut être contrôlée convenablement par des ajustements faits au code criminel.

Il est présomptueux de croire, comme le fait le Livre vert, que l'adoption d'un ensemble de règlements peut atteindre des objectifs aussi contradictoires. Si de tels règlements existent, les 30 ans d'étude des régulateurs américains ne leur ont pas encore permis de les trouver. Deux problèmes rendent cette recherche difficile. Premièrement, les restrictions imposées aux marchés inter-affiliés sont souvent tournées parce qu'ils



## [Text]

company is set up to exploit. Second, in a world of rapid changes in technology and in the macro-economic environment, holding company managers receive more timely information about evolving ways of circumventing inherited regulations than government regulators do.

Holding company managements face irresistible incentives to spin the traditional activities of their various subsidiaries into lightly regulated and lightly taxed affiliates or subsidiaries. In this way, for example, much of a bank's banking business tends to migrate to its so-called non-bank affiliates. This is because banks tend to be regulated more tightly than the other financial firms.

It is hard to prevent deposit insurance guarantees from migrating to non-depository affiliates as well. The holding company form permits a single subsidiary to fail without endangering either the parent or its affiliated corporations, but it in no way guarantees this result; that is, it permits it, but it does not make it happen. Corporate separateness merely gives the consolidated entities' management the option of allowing any of an insured institution's uninsured affiliates to fail without impairing the capital of the insured subsidiary. Presumably, management will exercise this option only when doing so proves to be in the best interest of the consolidated entity. In practice, the desire to protect an affiliated bank's reputation has persistently led U.S. bank holding companies not to exercise this option. U.S. regulators have not been able to stop holding companies from finding ways to use the resources of insured subsidiaries to support the activity of uninsured affiliates and joint ventures when these run into trouble.

Deposit insurance subsidies to risk-bearing lead financial firms to take risks that are not in society's interest and to lobby for additional ways to access these subsidies. The very provisions of the green paper that would make the Canadian financial industry more efficient would simultaneously make weaknesses in deposit insurance pricing, *de facto* coverage, monitoring and insolvency resolution easier for financial services firms to exploit.

Weaknesses in the design of the deposit insurance system lie at the heart of most of the financial industry's most urgent structural problems. A lasting solution to these problems cannot be fashioned until these weaknesses are corrected.

Finding a market-oriented solution to curtailing deposit insurance subsidies to risk-taking is the single regulatory action that would best serve the long-term interests of Canadian taxpayers and the main body of competitors in each of the four pillars of the financial industry. Until such action is taken, whatever structural reforms Parliament may adopt in the interim, Canada's financial services industry is going to pose pressing policy problems for future Parliaments. Thank you.

## [Translation]

tendent précisément à réduire les avantages de la combinaison que les sociétés de gestion exploitent. Deuxièmement, dans un monde où les environnements technologiques et macro-économiques sont en évolution rapide, les gestionnaires des sociétés de gestion obtiennent une information plus précise sur les manières de tourner les règlements que les régulateurs du gouvernement.

La direction des sociétés de gestion ne peut résister aux avantages de replacer les activités traditionnelles de leurs filiales dans d'autres filiales moins imposées ou moins réglementées. C'est de cette façon par exemple, que les affaires bancaires des banques tendent à se déplacer vers leurs filiales soi-disant non bancaires. Tout simplement parce que les banques sont réglementées plus sévèrement que les autres entreprises financières.

Il est difficile d'empêcher les garanties de l'assurance-dépôt de se déplacer vers des filiales qui ne prennent pas de dépôts. L'organisation des sociétés de gestion permet à une filiale de faire faillite sans mettre en danger la société mère ou les corporations affiliées, mais elle ne le garantit pas; c'est-à-dire qu'elle le permet, mais qu'elle ne provoque pas ce résultat. Le fait d'avoir des entreprises séparées permet à la direction des corporations de choisir qu'une filiale non assurée d'un établissement assuré fasse faillite sans mettre en danger le capital des filiales assurées. On peut supposer que la direction aura recours à cette option seulement si c'est avantageux pour la corporation mère. En pratique, le désir de protéger la réputation d'une banque affiliée a toujours amené les sociétés de gestion des banques américaines à ne pas avoir recours à cette option. Les régulateurs américains ont été incapables d'arrêter les sociétés de gestion de trouver des moyens d'utiliser les ressources des filiales non assurées pour appuyer les activités des filiales non assurées et les entreprises mixtes quand celles-ci sont en difficulté.

Les subventions à l'assurance-dépôt pour les primes de risque entraînent les entreprises financières à prendre des risques qui ne sont pas avantageux pour la société et à faire pression pour trouver d'autres moyens d'obtenir ces subventions. Les dispositions du Livre vert qui devraient rendre l'industrie financière canadienne plus efficace, permettraient aussi aux entreprises de services financiers d'exploiter les failles de l'établissement des prix de l'assurance-dépôt et, «de facto», de la couverture, du contrôle et de la solution des insolvabilités.

Les failles de la conception de l'assurance-dépôt sont au coeur de la plupart des problèmes structurels urgents de l'industrie financière. Une solution durable à ces problèmes ne peut être conçue tant que ces failles ne seront pas corrigées.

Trouver une solution axée sur le marché pour réduire les subventions à l'assurance-dépôt des primes de risque est le seul règlement qui servirait les intérêts à long terme des contribuables canadiens et les principaux concurrents dans chacune des 4 catégories de l'industrie financière. Tant qu'une telle disposition n'aura pas été prise, quelles que soient les réformes qu'adoptera le Parlement entretemps, l'industrie des services financiers du Canada continuera de poser des problèmes urgents aux parlements futurs.

## [Texte]

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Wilson.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Thank you, Mr. Chairman.

First of all, Professor Kane, I want to thank you on behalf of the committee for a most interesting presentation. When I agree whole-heartedly with what is said I find myself in a more congratulatory mood. I certainly find myself in agreement with your central message, which I think involves the importance of the deposit insurance aspect of things, and I think it has been a concern to all of us. I also congratulate you on your reading speed. I have always felt, personally, that I was a better reader than I was a listener; tonight I was hard-pressed to listen fast enough to pick up what was going on. I want to talk to you afterwards about that.

In regard to your central point, the matter of the deposit insurance, you have made comments in here that I understand... What do you suggest be done in terms of reform of deposit insurance in this country? What would you recommend if you were in charge?

**Prof. Kane:** I did not take that as my task in preparing it, but I talk about a six-point program for deposit insurance, ways within which various countries can choose their own reforms. I think the most important single reform to make in the current system would be to move to market-value accounting for insured institutions. The reason I believe this is that it would put great pressure on regulators as well as the managers of these institutions to move in timely fashion when institutions' capital is disappearing. But right now we allow people to manipulate, using historical cost accounting, the value of their capital to where the capital requirements that are imposed do not mean very much. So that would be the first point. I could expand on it subsequently.

• 1920

Secondly, I think we should change coverages. The Wyman report addresses this, the principle of co-insurance. I think this is a fine idea. I do not think though that Parliament should decide what the co-insurance percentages should be, but we should let people choose different kinds of contracts as they do in general, in insurance and in finance. The more people choose among different forms of contracts, the more they reveal things about their risk-taking and the value of the insurance premium, which can be used by the regulators to do a better job. I also think there is room for deductions along with co-insurance, deductions that could start after some basic amount.

My view would be that rather than increasing the deposit coverage from \$60,000 to \$100,000 I would roll it back to something in the order of \$10,000. My idea is, much as one of the reports said, that you want to help small depositors, so you do not have to spend a lot of energy trying to investigate the creditworthiness of the deposit institutions when in fact they do not have the sophistication to do a very good job. So it really saves energy to centralize this. Let the government or private firms attest to this and stand behind their attestation—

## [Traduction]

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Wilson.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Merci monsieur le président.

D'abord, monsieur Kane, je tiens à vous remercier au nom du Comité pour cette présentation intéressante. Lorsque je suis d'accord avec ce qui est dit, je suis de meilleure humeur. Je suis certainement d'accord avec l'essentiel de votre message, qui touche à l'importance de l'assurance-dépôt, qui nous préoccupe tous. Je vous félicite aussi pour la vitesse de votre lecture. Personnellement, je suis un meilleur liseur qu'un bon écouteur; mais ce soir, j'étais forcé d'écouter attentivement afin de pouvoir suivre. Je veux vous parler de cela après.

Vous avez fait des commentaires que je comprends sur votre argument principal, la question de l'assurance-dépôt... que suggérez-vous qu'on fasse pour la réforme de l'assurance-dépôt dans notre pays? Que recommanderiez-vous si vous étiez responsable?

**M. Kane:** Ce n'est pas là la tâche que je m'étais assignée, mais je mentionne un programme de 6 points pour l'assurance-dépôt, des moyens parmi lesquels les pays peuvent choisir. Je crois que la réforme la plus importante à apporter au système consisterait à passer à la comptabilité de la valeur marchande dans le cas des établissements assurés. La raison qui me fait croire cela est que cela mettrait plus de pression sur les régulateurs et sur la direction de ces établissements à agir en temps opportun lorsque le capital des établissements disparaît. En ce moment, nous leur permettons de manoeuvrer, d'utiliser la comptabilité des coûts historiques et la valeur de leur capital, alors que les exigences imposées pour le capital ne signifient pas grand chose. Ce serait là le premier point. Je pourrais en parler plus longuement par la suite.

Deuxièmement, je crois que nous devrions changer les couvertures. Le rapport Wyman mentionne cela, le principe de la coassurance. Je crois que c'est une bonne idée. Je ne crois cependant pas que le Parlement devrait décider des pourcentages, mais nous devrions laisser les gens choisir différents types de contrats, comme ils le font en général, en assurance et en finance. Plus les gens choisissent parmi les types de contrats, plus ils révèlent de choses sur les risques qu'ils prennent et sur la valeur de la prime d'assurance, ce qui peut aider les régulateurs à faire un meilleur travail. Je crois aussi que les déductions sont possibles avec les coassurances, déductions à partir d'un montant précis.

Je suis d'avis que plutôt que de faire passer la couverture des dépôts de 60,000\$ à 100,000\$, je la réduirais à 10,000\$. Tout comme le rapport, je crois qu'il faut aider les petits dépositaires, et vous ne voulez donc pas dépenser beaucoup d'énergie pour faire enquête sur la solvabilité des établissements de dépôt, alors qu'ils n'ont pas les moyens de faire un bon travail. Il est donc avantageux de centraliser. Que le gouvernement ou les entreprises privées attestent de la solvabilité et la garantissent—c'est-à-dire l'attestation que c'est un établissement bien géré. C'est le deuxième point.



[Text]

that is, their certification that this is a well-run institution. So that is the second.

I do not know, Mr. Chairman, if I am going to get these in the order I usually do. The third would have to do with methods of responding to information about changes in a firm's riskiness. It tends to be very hard for insurance institutions to cancel insurance today. Insurance institutions have a lot of rights to appeal and slow the process. There should be additional penalties developed. Indeed, the Wyman report moves in this direction by saying yes, we will strengthen regulators a bit. But I think to take that as your only avenue is a mistake. It should be that it is one of the ways in which we can get a balanced program.

Fourth would be risk-rated, explicit premiums. My view is that you can do this *ex ante* to some degree, but there is a great advantage in doing it *ex post* and trying to figure out the value of the guarantee services that have been provided in a given quarter and to charge according to that. If that had been done in the United States, for instance, for savings and loans, they never would have arrived at the state they are in today. You would not have had the exposures we had to energy loans and to loans to less-developed countries either.

The fifth: I do not believe bureaucrats are very good at figuring out the premiums that should be charged. So I would like to see private insurance allowed at least to issue supplementary coverages or to buy from the government insurer in the secondary market what is called the reinsurance market, some of the insurances that have been put forward. In this way we would be able to test whether the government's program was an efficient one and help to align it better.

Finally—and in some respects this is the most important of all—is that we need to place statutory restraints on the ability of the government to bail out insolvent institutions. Unless we can do that, it is going to be very hard to make the market believe there is any risk to be priced in the end.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I certainly think that last point is very valid, because I am sure there is confusion in the minds of Canadians right now as to whether any deposit is uninsured. The experience, at least in several situations, has been to simply make payment whether or not the deposit was insured in the first place. So there is that confusion. I think it is a point well made.

I have just a couple of other points, because I am sure my colleagues want to get into this as well. Do Chinese walls work in the United States? When did they achieve the stated purpose?

**Prof. Kane:** They work to some degree, inasmuch as they create criminal penalties for people who breach these walls. If you can prove use of inside information, you can penalize people. There have not been a great many people penalized for this. Surely their effectiveness is overestimated. If you ask the U.S. regulators who are using them, they will tend to tell you a rather sunny story. I am sure there are problems.

[Translation]

Je ne sais pas, monsieur le président, si je les présente dans l'ordre habituel. Le troisième point a trait aux méthodes servant à réagir à l'information sur le changement de la situation d'un établissement, quant au risque qu'il représente. Il est de plus en plus difficile pour les compagnies d'assurance d'annuler une assurance aujourd'hui. Les compagnies d'assurance ont de multiples droits d'appel et ralentissent la procédure. De nouvelles pénalités devraient être élaborées. Le rapport Wyman est de cet avis lorsqu'il dit oui, nous augmenterons un peu les pouvoirs des régulateurs. Mais ce serait une erreur de s'en tenir à cela. Ce n'est qu'une façon d'obtenir un programme équilibré.

Le quatrième point serait les primes de risque explicites. À mon avis, vous pouvez les utiliser «*ex ante*», dans une certaine mesure, mais il est avantageux de les utiliser «*ex post*» et d'essayer de calculer la valeur des services garantis qui ont été offerts dans un trimestre donné, et d'imposer les frais en conséquence. Si cela avait été fait aux États-Unis, par exemple, pour les économies et les prêts, ils n'en seraient pas là aujourd'hui. Vous n'auriez pas eu de prêts pour la conservation de l'énergie ou de prêts aux pays moins développés.

Le cinquième: je ne crois pas que les bureaucrates soient très utiles pour calculer les frais à percevoir. J'aimerais donc voir les compagnies privées d'assurance capables d'émettre des assurances supplémentaires ou d'acheter de l'assureur gouvernemental sur le marché secondaire, qu'on appelle le marché de la réassurance, certaines assurances qui ne sont pas offertes. Nous pourrions évaluer de cette façon l'efficacité du programme gouvernemental et le réorienter au besoin.

Enfin—et à certains égards, c'est le plus important—nous devons fixer des limites obligatoires à la capacité du gouvernement de renflouer les établissements insolvables. À moins de pouvoir faire cela, il sera très difficile de faire croire au marché que tout risque a son prix tôt ou tard.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Je crois que ce dernier point est très valable, parce que je suis certain qu'il y a beaucoup de confusion dans l'esprit des Canadiens sur les dépôts qui ne sont pas assurés. Au moins dans plusieurs situations, l'expérience dicte d'effectuer les paiements, que le dépôt soit assuré ou non. Ce n'est donc pas clair. Ce que vous dites est très vrai.

Il y a encore quelques questions et je suis certain que mes collègues veulent aussi les aborder. Est-ce que le mur de Chine fonctionne aux États-Unis? Quand ont-ils atteint les objectifs fixés?

**M. Kane:** Il fonctionne jusqu'à un certain point, dans la mesure où il implique des sanctions criminelles pour ceux qui brisent ce mur. Si vous pouvez prouver qu'il y a eu usage de l'information interne, vous pouvez imposer des sanctions. Peu de personnes ont eu des sanctions à cet égard. Son efficacité est sûrement surestimée. Si vous demandez aux régulateurs américains qui l'utilisent, ils vous donneront une version optimiste. Je suis certain que cela ne va pas sans problèmes.



[Texte]

• 1925

I am associated with a firm that runs a pension fund for college professors. We have one arm that is an equity arm and the other arm makes direct loans. I know there it is embarrassing sometimes. We see them buy stock in a firm . . . I am with the dead arm, and I will see the equity side buy stock in a firm that I know, from what we have been doing on the lending side, they should not buy. This is a non-profit institution and an institution that would be really greatly harmed by any scandal, so we may put a little bit of extra effort into it compared to the average institution. But it is hard. I mean, I know I always feel bad when I realize that as a trustee to these pensioners I could have done something that could have stopped this. Yet I know legally I could not; it was in my power, but it just was not legal.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** How would you ever detect abuse of a Chinese wall type of arrangement?

**Prof. Kane:** I think that is a very hard question—how to monitor it. You can do it to some extent by the notion of enemies or competitors of different individuals trying to blow the whistle for their own advantage. But it is not something that can be easily seen, at least by an outsider, and even when it is alleged it is not easy to prove.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** In your experience do you know of situations where there has been an allegation and maybe a suit entered? What is the result of these things? Do they go through a protracted period of years and wind up sort of being lost in time? What does happen as a practical matter?

**Prof. Kane:** I have not traced the individual cases in terms of those that have gone to trial. I do not know what has happened in the case of trials. I know that in firms where it has become clear that someone has done this, management is forced to penalize those people to essentially outplace them, is the term used. But again that is just the matter of getting caught, just like someone in high school who cheats. Maybe everybody is cheating, but they punish the few that are caught. If the monitoring system is not designed to catch many, it does not provide the policing we would ideally like. The question always is what is the alternative to these? Every business has opportunities for self-dealing, for inside information for abuse, and we have to set up some ethical standards. One of the ways we enforce these standards is simply people's own feelings of guilt.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I have just one final point, I guess; that is, whether the trend to bigness and giantism in the financial institutions is a guarantee of efficiency or effectiveness as far as the consumer is concerned. Again, based on your experience, do you see that the larger an institution is the better the service and the response is going to be?

**Prof. Kane:** Of course bigness is not a guarantee of either efficiency or effectiveness, but it is not a guarantee of the opposite either. It is clear in the financial world today that

[Traduction]

Je suis affilié à une entreprise qui gère le fonds de pension de professeurs d'université. Une filiale s'occupe des mises de fonds et l'autre, des prêts directs. C'est parfois embarrassant. Nous les voyons parfois acheter des actions d'une entreprise . . . je suis avec la filiale passive, et je vois la filiale des mises de fonds acheter des actions d'une entreprise que je connais, à laquelle nous avons consenti des prêts, et notre filiale ne devrait pas acheter. Il s'agit là d'une institution sans but lucratif et à qui tout scandale nuirait beaucoup, et nous nous efforçons donc de l'aider un peu plus que nous le ferions en temps normal. Mais c'est difficile. Je veux dire que je suis toujours mal à l'aise quand je m'aperçois qu'à titre de fondé de pouvoir de ces retraités, j'aurais dû faire quelque chose pour empêcher cela. Mais je sais aussi que cela m'est impossible légalement; j'ai le pouvoir de faire quelque chose, mais ce n'est pas légal.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Comment décider qu'un mur de Chine a été violé?

**M. Kane:** C'est une question très difficile—comment le surveiller. Dans une certaine mesure, il est possible d'avoir recours à la notion d'ennemis ou de concurrents qui donneraient l'alerte pour en tirer profit. Mais ce n'est pas facilement décelable, du moins pour quelqu'un de l'extérieur, et même quand il y a des accusations, c'est difficile à prouver.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Connaissez-vous des situations où il y ait eu des accusations et une poursuite? Quel en a été le résultat? Est-ce qu'elles s'éternisent pour finir par se perdre? Qu'arrive-t-il, en fait?

**M. Kane:** Je n'ai pas suivi les cas individuels, ceux qui sont passés devant les tribunaux. Je ne sais pas ce qui s'est produit dans les cas de procès. Je sais que dans les entreprises où cela s'est produit, la direction est forcée de prendre des sanctions contre ceux qui ont fait cela. Mais encore une fois, il faut se faire prendre, c'est comme tricher à l'école. Peut-être tout le monde triche-t-il, mais ils punissent ceux qui se font prendre. Si le système de surveillance n'est pas conçu pour en prendre beaucoup, ce n'est pas le moyen dont nous avons besoin. Mais quelles sont les solutions de rechange? Chaque entreprise a l'occasion de se servir la part du lion, d'utiliser de l'information interne, d'abuser, et nous devons établir des normes d'éthique. Un des moyens de mettre ces normes en vigueur est d'avoir recours au sentiment de culpabilité des individus.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Une dernière question: la tendance au gigantisme des établissements financiers est-elle une garantie d'efficacité et d'efficience du point de vue du consommateur? Selon votre expérience, croyez-vous que plus un établissement est gros, meilleur est le service et la réaction?

**M. Kane:** Le gigantisme n'est pas une garantie d'efficacité et d'efficience, mais il n'est pas une garantie du contraire. Il est clair que dans le monde des finances d'aujourd'hui, les

[Text]

there are certain economies of joint production, what are sometimes called economies of scope, and that in the United States we have seen considerable consolidation in the financial services industry, a reduction in the number of firms nation-wide. Yet we have seen an increased competition at the point at which the services are being delivered, as we have fewer competitors nation-wide but we tend to have more competitors for any given transaction, more people trying to get into this transaction. To the extent that some of these are firms operating nation-wide through holding companies, these firms have often been able to exploit some economies of scope and therefore drive down the prices to the customers to carry out the things they want, if it is a question of loans, or drive up the returns they receive.

A good example would be the money market funds entry. Many of those are very big institutions taking deposits away from very small ones, but they made it possible for consumers to get a fairer return on their savings, something in excess of the rate of inflation at a time during the 1970s when consumers were not able to get a positive rate of return from any deposit institution.

• 1930

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I have one final question. Based on your analysis of the proposals in front of us, the green paper and the technical paper and so on, do you feel some of these economies, if you like, or efficiencies can be dissipated through the establishment of a financial holding company, as contemplated in the recommendations?

**Prof. Kane:** I am not worried about the holding companies' dissipating economies. I think it is quite the opposite, that they will set up to exploit technological opportunities, but also regulatory loopholes. These institutions will be in better shape for mining loopholes between federal and provincial laws, between different types of product line regulation. Again, that would not worry me if it were not for the notion that we have underpriced guarantees, that in one way or another we are not able to price the deposit insurance guarantees appropriately. That is what they will end up exploiting the most. That is where they will really be taking the taxpayer and conservatively-run institutions in an unfair way.

**The Chairman:** Can you tell us, professor, what the guaranteed cost is under the FDIC in the United States?

**Prof. Kane:** You use the word "cost". Do you mean what is the explicit fee?

**The Chairman:** What is the premium?

**Prof. Kane:** Yes, the premium is currently one-twelfth of 1% of all deposits.

**The Chairman:** One-twelfth of 1%?

[Translation]

exploitations mixtes réalisent des économies, qu'on appelle des économies de portée et il y a eu de nombreuses consolidations dans l'industrie américaine des services financiers, en même temps qu'une réduction du nombre des entreprises. Par contre, la concurrence est plus serrée aux points de prestation des services, puisque nous avons moins de concurrents au niveau national, mais plus de concurrents pour chaque marché, plus de personnes qui essaient d'obtenir ce marché. Dans la mesure où certaines entreprises opèrent au niveau national par le biais de sociétés de gestion, ces entreprises ont pu réaliser des économies de portée et donc de faire baisser les prix offerts aux clients, pour ce qu'ils veulent faire, si c'est une question de prêts, ou d'augmenter les recettes.

La création des fonds du marché monétaire constituerait un bon exemple de cela. Plusieurs d'entre eux sont de gros établissements qui détournent les dépôts des établissements plus petits, mais ils permettent aux consommateurs d'obtenir un meilleur revenu sur leurs économies, un peu au-dessus du taux d'inflation à un moment pendant les années 1970 où les consommateurs étaient incapables d'obtenir un taux de revenu positif de quelque établissement de dépôt que ce soit.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** J'ai une dernière question. En vous fondant sur votre analyse des propositions qui sont devant nous—le Livre vert, le supplément technique, etc.—êtes-vous d'avis qu'une partie de ces économies, si vous voulez, ou de ces efficiences pourrait être dissipée par l'établissement d'une société de portefeuille financière, comme il est prévu dans les recommandations?

**M. Kane:** Je ne m'inquiète pas du fait que les sociétés de portefeuille dissipent les économies. Je crois que, bien au contraire, elles se mettront à exploiter les possibilités technologiques et aussi les échappatoires de la réglementation. Ces institutions seront en meilleur état pour exploiter les échappatoires existant entre les lois fédérales et provinciales, entre les différents genres de réglementation portant sur la ligne des produits. Je répète, cela ne m'inquiéterait pas si ce n'était que nous avons des garanties à prix sous-évalué et que, d'une façon ou d'une autre, nous ne pouvons évaluer convenablement le prix des garanties d'assurance-dépôts. Et c'est là ce qu'elles finiront par exploiter le plus. C'est là qu'elles traiteront de façon injuste le contribuable et les institutions à gestion conservatrice.

**Le président:** Pouvez-vous nous dire, monsieur le professeur, ce qu'est le coût garanti aux termes de la FDIC aux États-Unis?

**M. Kane:** Vous vous servez du mot «coût». Voulez-vous dire: quels sont les frais explicites?

**Le président:** Quelle est la prime?

**M. Kane:** Oui. La prime est actuellement d'un douzième de 1 p. 100 de tous les dépôts.

**Le président:** Un douzième de 1 p. 100?



## [Texte]

**Prof. Kane:** Yes. That is on eight and one-third basis points. Typically, you can earn over 100 basis points by . . .

**The Chairman:** That is one-twelfth of 1%.

**Prof. Kane:** Right.

**The Chairman:** Ours is one-tenth of 1%, is it not? Oh, it is one-thirtieth, I see.

**Prof. Kane:** It is eight and one-third basis points.

**The Chairman:** Okay. Thank you very much.

Mr. Lanthier.

**M. Lanthier:** Monsieur le président, je vais d'abord faire un aparté.

Normalement, je déteste faire de la politique à une séance de comité, car je ne crois que ce soit l'endroit. Je crois que tous les membres d'un comité devraient s'asseoir ensemble et travailler dans un but commun. Je crois que c'est ce que nous avons fait jusqu'à présent sous votre habile direction. Mais aujourd'hui, et particulièrement ce soir, on doit noter l'absence remarquée du Parti libéral et de ses principaux critiques financiers. Je crois que notre Comité aurait bénéficié de la présence de l'Opposition officielle et de celle des critiques financiers qui viennent particulièrement du Québec. M. Johnston, M. Gagliano et M. Garneau sont des députés du Québec qui devraient normalement être ici aujourd'hui. L'efficacité de notre Comité sera affectée par l'absence de ces personnes. Je me dois de le faire remarquer officiellement.

**Mr. Minaker:** And the NDP.

**Mr. Lanthier:** And the NDP for tonight, but at least they were here today.

**Prof. Kane:** Should I take responsibility for their not being here?

**M. Lanthier:** Non, non, non. Ce n'était qu'un préambule politique.

Monsieur Kane, vous venez de dire que le coût de la garantie financière, et non pas le coût de l'assurance, puisque vous appelez les choses par leur nom, est de un douzième de 1 p. 100. J'aimerais vous corriger. D'après un autre Américain qui est venu ici cet après-midi, je crois qu'il s'agit du coût de la prime. Ce n'est pas la garantie, parce que le gouvernement est appelé à combler les déficits. Donc, en toute exactitude, on doit dire que c'est le coût de la prime et non le coût de la garantie. Vous me corrigerez si ce n'est pas tout à fait exact.

**Prof. Kane:** I tried to draw that distinction in answering the chairman's question, that the explicit premium is one-twelfth of 1%. The cost of the guarantee is surely much, much more. However, you have to figure that out for each institution. It depends on how much capital it has and the market value of the capital it has. It depends on the risk it is taking, and it depends on the extent to which the regulator has become aware of that risk and has begun to impose penalties on it. So it varies from institution to institution. But typically the penalties are imposed with such delays and under such political restrictions that institutions wishing to risk it can get a good bargain, whatever they are charged for in total.

## [Traduction]

**M. Kane:** Oui. Cela est sur huit et un tiers points de base. Typiquement, on peut gagner plus de 100 points de base en . . .

**Le président:** Cela est un douzième de 1 p. 100.

**M. Kane:** Exact.

**Le président:** La nôtre est de un dixième de 1 p. 100, n'est-ce pas? Oh, je vois qu'elle est de un trentième.

**M. Kane:** Elle est de huit et un tiers points de base.

**Le président:** Bon. Merci beaucoup.

Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** Mr. Chairman, I would like to digress for a moment.

Normally, I dislike raising politics at a committee session, because I do not believe it to be appropriate. I believe that all the committee members should sit and work together in a common purpose. I believe that is what we have done to date under your able chairmanship. But today, and this evening in particular, I must comment on the absence of the Liberal Party and of the principal finance critics. I believe that our committee would benefit from the presence of the official opposition and of the finance critics, particularly those from Quebec. Mr. Johnston, Mr. Gagliano and Mr. Garneau and Quebec MPs who should be present today. Their absence will have an effect on the effectiveness of our committee. I feel obligated to make a formal mention of this.

**M. Minaker:** Et le NPD.

**M. Lanthier:** Et le NPD pour ce soir, mais du moins ils étaient là aujourd'hui.

**M. Kane:** Dois-je assumer la responsabilité de leur absence?

**Mr. Lanthier:** No, no, no. It was just a political preamble.

Mr. Kane, you have just said that the cost of the financial guarantee and not the cost of insurance, since you call things by their name, is one-twelfth of 1%. I would like to correct you. According to another American who appeared here this afternoon, I believe that that figure refers to the premium. It is not the guarantee, because the government is responsible for making up the difference. Therefore, to be exact, it has to be the cost of the premium and not the cost of the guarantee. Please correct me if this is not exactly accurate.

**M. Kane:** J'ai essayé d'établir cette distinction en répondant à la question du président: la prime explicite est de un douzième de 1 p. 100. Le coût de la garantie est sans doute beaucoup plus élevé, mais on doit le calculer pour chaque institution. Il dépend du capital de l'institution et de la valeur de marché de ce capital. Il dépend du risque qu'elle prend et de la mesure dans laquelle le responsable de la réglementation a pris conscience de ce risque et a commencé à lui imposer des pénalités. Il varie donc d'institution en institution. Mais, typiquement, les pénalités sont imposées avec de tels retards et avec tellement de restrictions politiques que les institutions qui



[Text]

• 1935

**M. Lanthier:** Vous dites que ces gens-là ont une aubaine fantastique. C'est au frais des consommateurs en général, à partir de leur impôt sur le revenu. Est-ce que vous préconisez que les coûts de cette assurance soient défrayés directement par les usagers plutôt que partiellement par les usagers et partiellement par l'État, c'est-à-dire par tous les citoyens qui n'utilisent peut-être pas ces services financiers? Que pensez-vous de ces deux hypothèses? D'un côté, ce serait payé par l'usager, et de l'autre par l'État et l'usager.

**Prof. Kane:** Today you can look upon exclusive premiums as user fees. To some extent there is a fee levied on the user of the guarantee. Since it does not capture the full value of the guarantee, the rest of cost goes through to the taxpayer. So that *de facto* is what we have today as a matter of fact. I think the more we move to a system where we collect the value of a guarantee as user fees, the fairer it is.

**M. Lanthier:** C'est ce que je voulais vous entendre dire.

**Prof. Kane:** I am glad to please you.

**M. Lanthier:** Deuxièmement, ne croyez-vous pas que si l'assurance-dépôts est supervisée par le gouvernement, on rejette encore la responsabilité au gouvernement, que ce soit aux États-Unis ou au Canada? Ne croyez-vous pas que tant et aussi longtemps qu'on rendra le gouvernement responsable de l'administration de l'assurance-dépôts, il y aura toujours cette dimension encombrante de la politique qui jouera? C'est inhérent au système. On pourrait aussi demander aux institutions financières d'administrer elles-mêmes cette garantie, sous la surveillance d'un gouvernement, mais sans sa participation directe. Ne croyez-vous pas que ce serait la seule façon de faire payer ces services par ceux qui les reçoivent?

**Prof. Kane:** I am very sympathetic to the approach you suggest. I would not say it is the only way but it is certainly a viable way. We have this in the United States in the way we supervise two classes of markets: one is the securities markets; the other is the futures markets. In these markets we have self-regulatory organizations that undertake what we could call the pro-active regulation. They are watched over by the government agencies that are concerned about the avoidance of scandal and crisis. These self-regulatory organizations understand that they might lose their franchise if they do not do a good job. So it puts a great deal of pressure on them.

The only thing you need to add in the case of deposit insurance is that we are always going to have the government involved, as you said, to some extent in the politics. To the extent the government is seen to be an agent prepared to bail out this system, the self-regulatory organization does not have the appropriate incentives. The crisis in Ohio is a good example of this. There were 71 institutions, which were in effect mutually insuring each other; the government was

[Translation]

désirent en courir le risque peuvent très bien s'en tirer, quel que soit le montant qui leur est demandé pour le total.

**Mr. Lanthier:** You say that those people are making fantastic savings. It is at the expense of the consumer in general, from their income taxes. Do you foresee the costs of this insurance being borne directly by the user rather than partly by the user and partly by the government, that is to say, by all the citizens even if they do not use the financial services? What is your view on these two hypotheses? On the one hand the user would pay while on the other the government and the user would share the cost.

**M. Kane:** Aujourd'hui on peut considérer les primes exclusives comme des frais imposés à l'utilisateur de la garantie. Puisqu'ils ne reprennent pas toute la valeur de la garantie, le reste du coût passe au contribuable. De sorte que, de facto, c'est la situation actuelle. Je pense que plus nous nous approcherons d'un système où nous recouvrerons la valeur de la garantie sous forme de frais à l'utilisateur, plus ce sera juste.

**Mr. Lanthier:** That is what I wanted to hear.

**M. Kane:** Je suis heureux de vous faire ce plaisir.

**Mr. Lanthier:** Secondly, do you not believe that if deposit insurance is supervised by the government we once more saddle the government with the responsibility whether we are dealing with the United States or Canada? Do you not believe that as long as we give the government the responsibility of administering deposit insurance this encumbering political dimension will always be present? It is inherent in the system. We could also have the financial institutions administer this guarantee themselves, under the supervision of the government but without its direct participation. Do you not believe that this is the only way of making those who receive the services pay for them?

**M. Kane:** J'ai beaucoup de sympathie pour l'approche que vous suggérez. Je ne dirais pas que c'est la seule manière possible, mais c'est certainement une manière viable. Nous avons ceci aux États-Unis dans la façon dont nous supervisons deux classes du marché: l'une est constituée par les marchés des valeurs mobilières, l'autre est constituée par les marchés du terme. Dans ces marchés, nous avons des organismes se réglementant eux-mêmes, qui ont ce que nous pourrions appeler une réglementation proactive. Ils sont surveillés par les organismes du gouvernement, qui se préoccupent d'éviter le scandale et les crises. Ces organismes autorégulateurs savent qu'ils peuvent perdre le mandat qui leur est concédé s'ils ne font pas un travail convenable, de sorte qu'ils sont obligés de faire très attention.

La seule chose qu'il faille ajouter dans le cas de l'assurance-dépôts est que nous assisterons toujours à une certaine implication du gouvernement dans la politique, comme vous l'avez dit. Dans la mesure où le gouvernement est perçu comme un agent qui est prêt à intervenir pour sauvegarder le système, l'organisme autorégulateur ne présente pas les motivations appropriées. La crise qui a lieu dans l'Ohio est un bon exemple. Là, il y avait 71 institutions qui, de fait, s'assu-

## [Texte]

conducting the surveillance and disciplining of the institutions. The 71 institutions were not very upset about the fact that some of their largest members were taking enormous risks and had essentially bankrupted the pool. They seemed to believe that the State of Ohio would ultimately step in and pick up the package for the whole bunch.

• 1940

That is where we get back to the sixth point in the program I set forward in answer to the first gentleman's question—that unless we can make it believable that the government will not pick up the pieces, then we cannot rely even on a self-regulatory organization to do the job.

**M. Lanthier:** Cela répond à ma question, monsieur le président. Merci.

**The Chairman:** Mr. Minaker.

**Mr. Minaker:** Thank you, Mr. Chairman. First off, Professor Kane, I would like to thank you for coming to Canada tonight. I know in Ohio, I am sure it is just as nice as it is in the province I came from to attend these hearings; I am glad I have, because the presentation you have made to date has made it worthwhile for me to be here. It is unfortunate our opposition members, the two Liberals and the two NDPs, have not found time to be here tonight to hear your presentation. I am sure they will regret they have not been here.

I particularly liked the part of your presentation dealing with the deposit insurance, because I feel, like yourself, that this is a key area of the problem we are faced with here in Canada, which is I am sure the same you are faced with in the United States. I want to ask you something about making the depositor more aware of what he or she is getting with this insurance guarantee. I am sort of faced with a problem, in that being a Member of Parliament I do not want to see us taxpayers bear the brunt of the main part of the bill to guarantee this type of service is available. On the other hand, I want to make sure the depositors are sort of protected. I know when I go to the bank to borrow money I accept to pay money up front for life insurance in case something happens to me.

I want to ask you, professor, has any idea been given to the thought of charging the depositor up front for this deposit insurance guarantee, and if the interest being offered by the trust company or the bank exceeds the normal rate by any great amount, they might charge a higher user fee? In other words, charge the depositor up front for this guarantee, and the higher the interest above the normal rate at the time and the length of time the deposit might be for—say it is a three or four-year guarantee—we would supposedly charge the depositor a portion of that cost. Has any thought been given to that in the United States?

**Prof. Kane:** In the United States I think the view is that it does not really matter where you put the first and formal

## [Traduction]

raient les unes les autres mutuellement. Le gouvernement maintenait une surveillance et une discipline des institutions. Les 71 institutions en question ne s'inquiétaient pas outre mesure du fait que certains de leurs membres les plus importants prenaient des risques énormes et avaient, en substance, mené la centrale à la faillite. Elles semblaient croire que l'État de l'Ohio interviendrait, en fin de compte, et assumerait le fardeau pour elles toutes.

Et c'est là que nous en revenons au sixième point du programme que j'ai présenté en réponse à la question de la première personne ici présente: que, à moins que nous puissions établir de façon crédible que le gouvernement n'acquittera pas la note, nous ne pouvons même pas compter sur un organisme autorégulateur pour faire le travail.

**Mr. Lanthier:** That answers my question, Mr. Chairman. Thank you.

**Le président:** Monsieur Minaker.

**M. Minaker:** Merci, monsieur le président. Tout d'abord, professeur Kane, j'aimerais vous remercier d'être venu au Canada ce soir. Je suis sûr qu'en Ohio il fait aussi beau que dans la province d'où je suis venu pour assister à ces audiences. Je suis heureux d'être venu car l'exposé que vous avez fait jusqu'ici a justifié ce déplacement. Il est dommage que nos membres de l'Opposition, les 2 Libéraux et les 2 Néo-démocrates n'aient pas trouvé le temps d'assister à votre exposé ici, ce soir. Je suis sûr qu'ils regretteront leur absence.

J'ai surtout apprécié la partie de votre exposé où vous traitiez de l'assurance-dépôt car, comme vous, je pense qu'il s'agit là d'un secteur clé du problème que nous connaissons ici au Canada, qui est, j'en suis sûr, le même que celui que vous connaissez aux États-Unis. Je veux vous demander une question sur le fait de rendre le déposant plus conscient de ce qu'il peut prétendre aux termes de cette garantie d'assurance. J'ai ici un problème en ce sens que, comme député, je ne désire pas nous voir, nous contribuables, assumer l'essentiel du fardeau de la partie la plus importante du projet de Loi, qui est de garantir que ce genre de service soit offert. D'un autre côté, je désire être certain que les déposants soient quand même protégés. Je sais que, quand je vais à la banque emprunter de l'argent, j'accepte de payer au départ une somme pour une assurance-vie dans le cas où quelque chose m'arriverait.

Je désire vous demander, monsieur le professeur, si l'on a pensé à demander au déposant d'acquitter au départ cette garantie d'assurance-dépôt, et, si l'intérêt offert par la société de fiducie ou la banque dépasse le taux normal de façon considérable, on pourrait demander au déposant d'acquitter des frais à l'utilisateur plus élevés. En d'autres termes, que l'on demande au déposant d'acquitter au départ cette garantie. Et, plus l'intérêt dépasse le taux normal pour l'époque et la durée du dépôt—disons qu'il s'agisse d'une garantie de 3 ou 4 années—nous demanderions alors au déposant d'acquitter une partie de ce coût. Y a-t-on pensé aux États-Unis?

**M. Kane:** Aux États-Unis, je crois que l'on est d'avis que le moment où l'on impose le premier mécanisme officiel de



## [Text]

collection mechanism for the fee, as it is going to be shifted through the market. Bank stockholders, if you did increase the size of the fee, would share the cost with the depositors and with some of the people they had lent to as well. So I do not think it is so critical. Certainly the idea, though, of looking at the rate being paid on interest as a signal for the amount of risk the institution is taking is very good.

A number of my friends were involved in this Home State Savings, which the state closed for three months in Ohio and brought down that system of insured institutions. Those people felt the government owed them all this money. I kept asking them if they did not recognize that the higher interest rate this firm was offering compared to any other interest rate was a signal it was a risky firm. They would just get very uncomfortable with that statement. But it seems to me the regulators should have been looking at it too, to see the very high interest rate was an indication this was a firm taking a lot of risk, and when the rate did not come down they were not reducing the risk as they had promised.

**Mr. Minaker:** I am sort of trying to pick your brains here. Do you think it might be feasible, if it was charged up front as proposed, and a higher charge based on the present day difference in the normal interest rates was paid and was put into a trust fund to be directed to some kind of a deposit insurance fund, that it would, in some way have a limiting effect on the user or the depositor as well as trying to encourage the trust companies, etc., not to take such high gambles on trying to improve their cashflow through high interest payments? It would help out the taxpayer to some degree and it would build up the fund and encourage them to charge a flat rate even with, say, the less risky type of deposits. In other words, have a user fee type of premium for all depositors.

**Prof. Kane:** What I tried to say before was that I do not believe the user fee, whether it applies to the banks or to the customers of the banks, is so important. What we need to do is first to monitor the amount of risk-taking being done by this guaranteed institution and to respond appropriately to that. One very inappropriate way of responding is by bailing it out no matter how much under water it gets.

So to my mind it does not make any difference whether we collect it from the depositor up front or whether we collect it from the bank. It is possible that collecting it from the depositor up front would put even more pressure on the federal government to rescue insolvent institutions because then the depositor would say that he paid for this, which might be a very misleading way. Today depositors may not feel they paid for it. It does not change the fact that they would pay for it

## [Translation]

recouvrement des frais n'importe pas vraiment, du fait qu'il y aura transfert à travers tout le marché. Les actionnaires des banques, si l'on augmente l'importance des frais, en partageraient le coût avec les déposants et également avec les personnes à qui elles auraient consenti des prêts. De la sorte, je ne pense pas que cela soit tellement critique. Mais, certainement, l'idée de considérer le taux payé sur l'intérêt comme signal du niveau de risque pris par l'institution est très bonne.

Un certain nombre de mes amis ont été touchés par cette affaire de la *Home State Savings*, que l'État a fermée pendant 3 mois dans l'Ohio et qui a entraîné la chute du système d'institutions assurées. Les personnes en question étaient d'avis que c'était le gouvernement qui leur devait toutes ces sommes. Je leur ai constamment demandé s'ils ne reconnaissaient pas le fait que le taux d'intérêt plus élevé que cette firme leur offrait, par rapport à tous les autres taux, était un signal qu'il s'agissait d'une firme à risques. Ces déclarations ne leur plaisaient pas du tout. Il me semble, par ailleurs, que les responsables de la réglementation auraient également dû examiner la situation, afin de voir si le taux d'intérêt très élevé n'était pas un signe qu'il s'agissait d'une firme prenant beaucoup de risques et, quand le taux n'est pas redescendu, ils ne diminuaient pas les risques comme ils l'avaient promis.

**M. Minaker:** Je vais ici vous mettre sur la sellette. Pensez-vous qu'il serait possible, si les frais étaient demandés au départ comme on l'a proposé et si l'on payait un montant plus élevé fondé sur la différence du jour même existant dans les taux d'intérêt normaux, pour être déposé dans un fonds de fiducie afin d'être dirigé vers un genre de fonds d'assurance-dépôt, que cela aurait un effet de frein sur l'utilisateur ou le déposant, tout en essayant d'encourager les sociétés de fiducie, etc., à ne pas prendre des risques aussi élevés pour essayer d'améliorer leur marge brute d'autofinancement par des versements d'intérêts élevés? Cela aiderait les contribuables jusqu'à un certain point, permettrait l'accroissement du fonds et les encouragerait (les sociétés de fiducie) à demander un taux forfaitaire même dans le cas, disons, des dépôts avec risques moins élevés. En d'autres termes, que l'on ait pour tous les déposants une prime du genre frais à l'utilisateur.

**M. Kane:** Ce que j'ai essayé de déclarer auparavant est que je ne crois pas que les frais à l'utilisateur, qu'ils s'appliquent aux banques ou aux clients des banques, soient tellement importants. Ce qu'il nous faut faire est d'abord de surveiller le niveau des risques qui sont pris par l'institution garantie et de réagir immédiatement en conséquence. Une façon très inappropriée de réagir est d'intervenir en sa faveur quelles que soient ses difficultés.

Par conséquent, selon moi, il importe peu que nous recouvrons le coût auprès du déposant, au départ, ou que nous le recouvrons auprès de la banque. Il est possible que la première solution force davantage le gouvernement fédéral à intervenir en faveur des institutions insolubles car, alors, le déposant dirait que c'est lui qui a payé, ce qui pourrait être très inexact. Aujourd'hui, il est possible que les déposants ne ressentent pas que c'est eux qui ont payé. Cela ne change pas le fait qu'ils



[Texte]

because the deposit rates they would receive would be adjusted for whatever fees it was necessary for the bank to pay into the fund.

**Mr. Minaker:** Unless the fund was large enough to cover that loss and was self-sufficient.

**Prof. Kane:** It is not just that it is large enough to cover a given loss but that it set up incentives to prevent institutions from leveraging that guarantee in ways that suck money out of the fund beyond what has been paid in. That is the problem. If all they did was collect money... Suppose they changed nothing else in the system but said that they are going to charge more and collect it from depositors: we would have the same problem we have today. The problem we have is in monitoring these institutions because they produce accounting data that is not very meaningful and is not produced often enough and then the government monitors do not feel able to respond appropriately.

I think the reason why we do not have a good information system—and this is a political statement—is that the regulators do not want to have to discover these situations on their watch. They would rather let the next guy find it. They would like to have a carry-over of the problems they have been able to duck, and one of the reasons why we want market-value accounting is to force the regulators to take timely action on our behalf.

**Mr. Minaker:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. Prof. Kane, I would like just to explore a few thoughts with you and thank you, as several have already done, for coming up here.

**Prof. Kane:** I want to thank all of you for thanking me so much.

**Mr. Attewell:** I hope you can detect that we are trying to keep an open mind on the subject and learn, etc. I would like just to take a different tack with you, and I will be asking some questions as we go along.

If you start with the idea of do we want small firms—do we want start-up firms, smaller banks, smaller trust companies... Do we want them in our society or do we want just to put something in place that will snuff that out? Let me assume that we want new company start-ups and that they will not be all that large to start. How does a new firm get deposits? It is a very competitive world out there. We are drawing a notion through a lot of these discussions that if you pay higher rates there is something sinister about that. I would like just to let us think about some other reasons why slightly higher rates may indeed be out there.

[Traduction]

paieraient parce que les taux d'intérêt sur les dépôts qu'ils recevraient seraient ajustés pour tenir compte des frais que la banque devrait verser dans le fonds.

**M. Minaker:** À moins que le fonds ne soit assez important pour couvrir cette perte et ne soit auto-suffisant.

**M. Kane:** Ce n'est pas seulement qu'il faille qu'il soit assez important pour couvrir une perte donnée mais qu'il puisse établir des encouragements permettant d'empêcher les institutions d'amplifier cette garantie de façon à sortir du fonds un montant supérieur à celui qui y a été versé. C'est là le problème. Si tout ce qu'elles faisaient était de recueillir des fonds... Supposons qu'on ne change rien d'autre dans le système mais que l'on déclare que l'on allait demander plus et le recouvrer auprès des déposants: nous aurions le même problème qu'aujourd'hui. Le problème qui nous confronte est celui de surveiller ces institutions du fait qu'elles produisent des données comptables qui n'ont pas beaucoup de sens et qui ne sont pas produites assez souvent, de sorte que les agents de surveillance du gouvernement ne se sentent pas capables de réagir de façon convenable.

Je pense que la raison pour laquelle nous manquons d'un bon système d'information—et il ne s'agit pas là d'une déclaration politique—est que les responsables de la réglementation ne veulent pas découvrir ces situations dans leur secteur. Ils préféreraient que ce soit les autres qui le fassent. Ils aimeraient faire reporter les problèmes qu'ils ont pu esquiver, et l'une des raisons pour lesquelles nous désirons une comptabilité de valeur du marché est pour obliger les responsables de la réglementation à prendre des mesures opportunes pour notre compte.

**M. Minaker:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Professeur Kane, j'aimerais explorer quelques possibilités avec vous et vous remercier, comme on l'a déjà fait, d'être venu ici.

**M. Kane:** Je voudrais tous vous remercier de tant me remercier.

**M. Attewell:** J'espère que vous pouvez sentir que nous nous efforçons de garder l'esprit ouvert sur le sujet, pour apprendre, etc. J'aimerais suivre une approche différente avec vous et je vous poserai quelques questions en cours de route.

Si l'on part de l'idée suivante: voulons-nous avoir de petites entreprises, voulons-nous avoir de nouvelles entreprises, des banques plus petites, des sociétés de fiducie plus petites?... Voulons-nous les avoir dans notre société ou voulons-nous mettre à leur place quelque chose qui les étouffera? Supposons que nous voulions de nouvelles entreprises et qu'elles ne soient pas tellement grandes au départ. Comment une nouvelle entreprise obtient-elle des dépôts? C'est que le monde des affaires est un monde de concurrence féroce. Nous sommes en train d'établir dans une grande partie de ces discussions que si l'on paie des taux plus élevés il y a quelque chose de sinistre là-dedans. J'aimerais que nous pensions à d'autres raisons pour lesquelles des taux plus élevés peuvent se produire.

## [Text]

Why would you pay higher rates? If you are small company and you have just opened, there are not thousands of people who are waiting around just for you to open and are going to rush in at market rates, unless you happen to open in some town where no one else was. We are so heavily branched in this country... You may know that we have twice as many financial institutions per person as there are in the United States. Just take that scenario. You have a new company starting, or indeed somebody else starting to grow.

For one of our most successful trust companies in Canada, Canada Trust, with the odd exception you could look at their growth rate in assets and it has been very good, averaging 12% or better; but there is a correlation: their new branch openings almost parallels the same percentage in asset growth. In other words, your location, if it is well-picked, etc., a new area opened up, can draw deposits.

But getting back to a new branch opening, without having any sinister view in mind that it is going to be risky loans and to heck with who is paying, I would submit there are cases where you have no other choice but to bid up the rate. And secondly, there are times when the largest and the soundest financial institution may want to bid up rates simply to get matched; there may not be enough money in the three-year term or whatever. They may go over market for very valid reasons where they think matching is more important temporarily than spread.

• 1950

So could you share with me just some of your thoughts on why that is? I guess I am trying to ask the general question of why is the present system in a way really so bad if we accept a few realities? We had a system here and in the United States that worked reasonably well, I think. We have gone through a tremendously difficult period in which there were some losers and in which people abused the system.

In Canada, currently about 40% of our deposits are insured. The cost historically of the insurance, which was picked up basically by the industry, has been about \$50 million. In the cost projected in the Wyman report now, the increased revenues go up from one-thirtieth to one-tenth of 1%, and they start to hit \$200 million a year. And that is primarily to eat up a deficit of \$200 million over a six- to eight-year period. But without sounding ridiculous, in some ways \$200 million is not very much money to give Canadians a feeling of security when they put their money in.

There is the same reality in the United States, where the public perception—rightly or wrongly, but the track record is there—is that you are going to be looked after. If you put money into a financial institution in your country or ours—I do not know very much about yours, but I understand it is

## [Translation]

Pourquoi payer des taux plus élevés? Si vous êtes une petite entreprise et que vous venez de commencer, il n'y a pas des milliers de personnes qui attendent que vous commenciez et qui vont se précipiter chez vous à des taux de marché, à moins que vous ne commenciez dans une petite ville où il n'y avait personne d'autre. Nous avons tellement de succursales dans ce pays... Peut-être savez-vous que nous avons deux fois autant d'institutions financières par personne qu'aux États-Unis. Considérez seulement ce scénario. Vous démarrez une nouvelle entreprise ou quelqu'un d'autre commence à grandir.

Pour l'une de nos sociétés de fiducie les plus prospères au Canada, la Canada Trustco, on peut à quelques exceptions près constater que le taux de croissance de ses actifs a été très satisfaisant, en moyenne de 12 p. 100 ou plus; mais, il existe une corrélation: son taux d'ouverture de nouvelles succursales suit presque parallèlement son pourcentage de croissance des actifs. En d'autres termes, votre emplacement, s'il est bien choisi, etc., l'ouverture dans un nouveau secteur, peut attirer des dépôts.

Pour en revenir à l'ouverture d'une nouvelle succursale, sans envisager de façon sinistre qu'il va s'agir de prêts avec risques, en se fichant de celui qui va payer, je pense qu'il y a des cas où l'on n'a pas d'autre choix que celui d'offrir le taux. Et deuxièmement, il peut arriver que l'institution financière la plus importante et la plus solide veuille faire monter les taux, tout simplement pour obtenir l'appariement; elle n'a peut-être pas suffisamment d'argent pour l'échéance de 3 ans, etc. La banque peut excéder les taux du marché pour des raisons très valables, lorsqu'elle pense que l'appariement est temporairement plus important que l'écart des taux.

Pourriez-vous donc nous expliquer pourquoi il en est ainsi? En somme, j'essaie tout simplement de poser la question générale suivante: pourquoi le système actuel est-il en quelque sorte si mauvais si nous acceptons quelques faits simples? Nous avons au Canada et aux États-Unis un système qui fonctionnait raisonnablement bien, à mon avis. Nous avons traversé une période extrêmement difficile où il y a eu quelques perdants et où certaines personnes ont abusé du système.

Au Canada, environ 40 p. 100 de nos dépôts sont actuellement assurés. Le coût de l'assurance, qui a été fondamentalement assumé par l'industrie, s'est élevé à quelque 50 millions de dollars. Selon le coût prévu dans le rapport Wyman, les revenus passent d'un trentième à un dixième de 1 p. 100 et ils atteignent 200 millions de dollars par année. Et ce montant sert surtout à éponger un déficit de 200 millions de dollars sur une période de 6 à 8 ans. Mais, d'une certaine façon, 200 millions de dollars ce n'est pas beaucoup pour donner aux Canadiens un sentiment de sécurité en ce qui concerne leur argent.

La même situation existe aux États-Unis, où le public a l'impression, à tort ou à raison, mais les faits le prouvent, qu'on va s'occuper de ses intérêts. Si vous déposez de l'argent dans une institution financière de votre pays ou du nôtre—je ne connais pas très bien votre situation mais on me dit qu'elle est



[Texte]

similar—you will be looked after. I wonder if it is all that bad if we put in place strong enough supervision and rules on the abuses that take place on the asset side. Of course they have been pretty numerous, and I think this is where most of the focus should perhaps be placed. Sorry if I have run on a little long there.

**Prof. Kane:** You do not need to apologize, although I do not know if I can answer all the questions that you actually posed. I will try to deal with them.

Your talk about \$200 million not being a lot to pay reminded me of Senator Everett Dirksen's line about \$200 million here, \$200 million there; it adds up to real money very quickly.

**The Chairman:** Real money for most of us.

**Prof. Kane:** Yes. If you added up our salaries in this room you would not come anywhere near it. You asked a series of questions. First is the notion of the feeling of security. The feeling of security that the depositors have in Canada and the United States is purchased today for much more than merely the explicit premiums that are received. That is, there is a large implicit tax that has not been decided to be levied yet. We have postponed the resolution of the insolvency that has grown in deposit institutions in all the western world really but certainly in Canada and the United States. This is part of the full cost. When we talk just about explicit premiums and explicit reserves of the insurance funds . . .

**Mr. Attewell:** Excuse me; could I interrupt?

**Prof. Kane:** —we are talking about a tip of an iceberg. It is the deep pocket of the taxpayer that really backs up this system.

**Mr. Attewell:** You kind of explored one of the first thoughts I had. How do you see relatively small financial institutions getting started? And how do your thoughts impact on the viability of . . .

**Prof. Kane:** Well, small firms usually get started by finding a good business opportunity. That is, they recognize some market which is not being served or some product not being produced and . . .

**Mr. Attewell:** Do you agree that they will likely have to pay higher than market rates on maybe quite a few occasions?

**Prof. Kane:** If we are talking about insured deposit institutions and explicit interest rates, they would not have to pay. Whether they would pay would depend upon whether the use they had for those funds was so much better than everyone else's that they wanted to get those funds in a hurry.

**Mr. Attewell:** Forget the uses—just to get the money in.

[Traduction]

semblable—vos intérêts seront protégés. Je pense que ce n'est pas si mal que ça si nous mettons en place des mécanismes de surveillance et des règlements suffisamment rigoureux concernant les abus qui ont lieu du côté de l'actif. Evidemment, il y en a eu passablement et c'est là-dessus, à mon avis, que nous devrions peut-être insister. Je m'excuse d'avoir été un peu long.

**M. Kane:** Vous n'avez pas à vous excuser mais je ne suis pas certain de pouvoir répondre à toutes les questions que vous avez posées. Je vais essayer.

Votre observation, selon laquelle 200 millions de dollars ce n'est pas beaucoup, me fait penser à la réflexion du sénateur Everett Dirksen: 200 millions par ici, 200 millions par là, ça finit par faire beaucoup d'argent.

**Le président:** Beaucoup d'argent pour la plupart d'entre nous.

**M. Kane:** Oui. Si vous additionnez les salaires de tous ceux qui sont présents dans cette salle, vous n'obtiendrez pas ce montant. Vous m'avez posé une série de questions. Premièrement, la notion de sentiment de sécurité. Le sentiment de sécurité qu'ont les déposants au Canada et aux États-Unis coûte aujourd'hui beaucoup plus que les simples primes explicites qui sont perçues. Autrement dit, il existe une importante taxe implicite dont la perception n'a pas encore été décidée. Nous avons retardé le règlement du problème de l'insolvabilité qui touche de plus en plus les institutions de dépôt en Occident, et certainement au Canada et aux États-Unis. Cela fait partie du coût. Lorsque nous parlons uniquement de primes explicites et de réserves explicites du fond d'assurance . . .

**M. Attewell:** Excusez-moi, est-ce que je peux vous interrompre?

**M. Kane:** . . . nous ne considérons que la partie émergée de l'iceberg. C'est le contribuable en fait qui paiera de sa poche ce système.

**M. Attewell:** Vous avez un peu fait allusion à l'une de mes premières réflexions. À votre avis, comment les institutions financières relativement peu importantes vont-elles se lancer en affaires? Et comment ces réflexions influent-elles sur la viabilité des . . .

**M. Kane:** Eh bien, les petites entreprises débutent généralement en découvrant une bonne occasion d'affaires. Elles reconnaissent un marché qui n'est pas servi ou un produit qui n'est pas fabriqué et . . .

**M. Attewell:** Ne croyez-vous pas qu'elles vont probablement devoir, à bien des occasions peut-être, payer des taux plus élevés que ceux du marché?

**M. Kane:** Si nous parlons des institutions de dépôt assurées et des taux d'intérêt explicites, elles n'auraient pas à payer des taux plus élevés. Pour payer des taux plus élevés, il faudrait qu'elles puissent utiliser ces fonds de façon tellement meilleure que tout le monde qu'elles veuillent les obtenir rapidement.

**M. Attewell:** Ne parlons pas d'utiliser l'argent, seulement de le déposer.



## [Text]

**Prof. Kane:** The right question is how quickly do you need to get it in? How quickly can you earn . . . ?

**Mr. Attewell:** You cannot put anything out other than the capital you have if you do not get anything in.

• 1955

**Prof. Kane:** If we have a project available to this institution that they have spotted and this is really worth lending money to, it can take only so much funds advantageously. So your question as to how much you need to pay to get that amount of money to lend is ultimately the issue.

**Mr. Attewell:** For a small firm. Let us assume they are not lined up at your door at 9 a.m. on the morning you open to flood you with money at the same rates as the big ones are paying.

**Prof. Kane:** If we have a well-served market where all depositors are fully happy and yet there is some loan project that has not been taken care of that will pay above normal rates of return to the institution, then the institution can afford to try to bid some deposits away from other institutions in the market to make this loan. This higher interest rate in this case would be backed up upon analysis by a good project, but it would still pay regulators to look at this higher interest rate and to investigate why it was being paid, because institutions that are making abusive plays are often paying higher interest rates.

**Mr. Attewell:** I am sorry if I keep trying to bring you back to this point, but out there is a small firm trying to get going. Suppose you were an average depositor. Why would you go to that small firm unless it happened to be next door to you or something or you knew the president or . . . ?

**Prof. Kane:** Convenience generally is one reason. I often kid around in saying what really determines how far a given bank can fall on a market is how long the lines get before the tellers in the other banks, because those lines are one of the costs we pay in operating in different banks. If I were sure I never had to wait in line to deal with a bank and my deposit was insured, I would be very apt to stay with that bank. So it is convenience, generally speaking.

So I can run this institution and have better clerks, more efficient lines, more use of automated teller machines or whatever, which would reduce the trouble for depositors in dealing with me, and they would regard that as higher interest in an implicit sense. But part of the art of banking is finding the cheapest way of getting the money you need, and it may not be just always to offer the highest interest rate. That is really the easiest way to get it. There is the highest explicit interest rate, but if you look again in this country of Canada that has branches all over the country, each branch has to be justified in terms of the implicit interest it offers to the depositors, and of course its ability to undertake credit analysis

## [Translation]

**M. Kane:** Il s'agit de savoir à quel point il vous faut déposer cet argent, et combien de temps il vous faut pour gagner . . .

**M. Attewell:** Si vous ne déposez rien, vous ne pouvez rien retirer d'autre que le capital que vous avez.

**M. Kane:** Si cette institution juge qu'un projet particulier qui lui est soumis mérite vraiment l'octroi d'un prêt, il reste que les capitaux qu'elle peut rassembler à des conditions avantageuses sont limités. Par conséquent, votre question à savoir combien il faut payer pour obtenir l'argent nécessaire au prêt constitue en fin de compte le point fondamental.

**M. Attewell:** Pour une petite entreprise. Supposons qu'il n'y ait pas à la porte de votre établissement, à 9 heures le matin de l'ouverture, plein de gens prêts à vous inonder d'argent aux mêmes taux que ceux que paient les grandes entreprises.

**M. Kane:** Si vous avez un marché bien desservi où tous les déposants sont pleinement satisfaits et qu'il existe un projet qui rapporterait à l'institution plus que les taux de rendement habituels, alors celle-ci peut se permettre d'essayer de surenchérir pour détourner certains dépôts d'autres institutions afin d'être capable de consentir le prêt. Ce taux d'intérêt majoré en l'occurrence serait justifié, à l'analyse, par un bon projet mais les autorités investies du pouvoir de réglementation auraient néanmoins intérêt à se pencher sur le cas afin de déterminer pourquoi un tel taux d'intérêt a été payé, car les institutions qui commettent des abus paient souvent des taux d'intérêt plus élevés.

**M. Attewell:** Je suis désolé de ramener sans cesse ce point sur le tapis, mais imaginons qu'il se trouve une petite entreprise qui essaie de démarrer. Supposons que vous êtes un déposant moyen. Pourquoi choisiriez-vous une petite entreprise, à moins que celle-ci ne se trouve à deux pas de chez vous ou que vous connaissiez son président ou . . . ?

**M. Kane:** La commodité est généralement une raison. Je dis souvent à la blague que ce qui permet vraiment d'évaluer le recul d'une banque en particulier, c'est la longueur des files d'attente aux caisses des autres banques, car ces files d'attente sont l'un des inconvénients qu'on doit subir lorsqu'on traite avec différentes banques. Si j'étais sûr que je n'aurais jamais à attendre pour mes opérations bancaires et que mes dépôts sont assurés, je serais disposé à demeurer fidèle à cette banque. En règle générale, il s'agit donc d'une question de commodité.

Par conséquent, je peux diriger cette institution en cherchant à recruter de meilleurs commis, à réduire le temps d'attente aux caisses, à accroître l'usage des guichets automatiques et ainsi de suite, de façon à réduire les inconvénients pour les déposants qui traitent avec moi, et ceux-ci jugeront qu'il obtiennent implicitement un intérêt plus élevé. Mais, un aspect de l'art d'exploiter une banque consiste à trouver le moyen le moins cher d'obtenir l'argent nécessaire et il se peut qu'il ne s'agisse pas toujours d'offrir un taux d'intérêt supérieur. Ce moyen est vraiment la façon la plus simple de procéder. C'est une chose que d'offrir le taux d'intérêt explicite le plus élevé, mais si vous considérez qu'il existe chez nous des succursales à la grandeur du pays, chaque succursale doit être justifiée en

[Texte]

in the local community. Those are the main functions of that branch; if it is doing those jobs well, it will be making a profit.

**Mr. Attewell:** If you were to remove insurance or have co-insurance or what have you, given the reality of what has happened in the last four or five years, are these newer firms not going to have even more trouble attracting deposits? If you cannot get deposits, you cannot lend; if you cannot get deposits, you cannot grow.

**Prof. Kane:** If you look at the United States situation for the S and Ls, it provides a striking counter-example to what you are thinking about that the new S and Ls are flourishing. People want to start new S and Ls because the old S and Ls do not have any capital. Depositors would be happy to move funds into new S and Ls with real capital if they were there. So it is not always hard to start up new firms; it depends on how well positioned the existing firms are.

**Mr. Attewell:** Please excuse me, but S and L—it is hindsight by all of us now—was a disaster, with the lending for 25 years and borrowing short. That is a pretty unique situation.

**Prof. Kane:** Well, it is not unique in that we see industries rise and fall all the time.

**Mr. Attewell:** It is unique in that it permitted the situation you just mentioned, that people will go to a new type of S and L that does not have that albatross around it that the others have had.

**Prof. Kane:** Sure, but we do see any number of industries where we would not want more entry necessarily from the social point of view, that just because a firm was small and run by very nice people . . . We would want them to find the best opportunity for the resources in these firms rather than simply being able to enter what may be an overcrowded industry.

So one of the things to think about is that if deposit insurance had been given away we would produce more deposits than we probably ought to have, and other vehicles for saving have been disadvantaged because of this deposit insurance subsidy.

• 2000

We may really not want to keep expanding the deposit insurance industry for a while. We may want to let some other things catch up and get back into balance, both in Canada and the U.S.

[Traduction]

fonction du taux d'intérêt implicite qu'elle offre aux déposants et, bien sûr, de sa capacité à faire une analyse du crédit dans la collectivité desservie. Ce sont là les principales fonctions d'une succursale; si elle s'acquitte bien de ces tâches, elle fera des profits.

**M. Attewell:** S'il fallait supprimer l'assurance ou instituer la coassurance ou quelque chose d'autre, ces nouvelles entreprises, compte tenu de ce qui s'est produit au cours des quatre ou cinq dernières années, n'auraient-elles pas encore plus de difficultés à attirer des dépôts? Si vous ne pouvez obtenir de dépôts, vous ne pouvez octroyer de prêts; si vous n'obtenez pas de dépôts, vous ne pouvez pas prendre d'expansion.

**M. Kane:** Si vous examinez la situation des institutions d'épargne et de prêt aux États-Unis, vous avez un exemple frappant qui contredit votre opinion à savoir que les nouvelles institutions d'épargne et de prêt sont florissantes. Les gens veulent créer de nouvelles institutions d'épargne et de prêt parce que les anciennes n'ont pas de capitaux. Les déposants seraient heureux de transférer des fonds à des nouvelles institutions disposant de capitaux réels si de telles institutions existaient. Il n'est donc pas toujours difficile de mettre sur pied de nouvelles entreprises; cela dépend de la mesure dans laquelle les entreprises existantes sont en bonne position.

**M. Attewell:** Veuillez m'excuser, mais les institutions d'épargne et de prêt—c'est un constat que nous faisons tous maintenant—ont été un désastre, étant donné leurs prêts pour vingt-cinq ans et leurs emprunts à moins d'un an. C'est une situation assez exceptionnelle.

**M. Kane:** Bien, elle n'est pas exceptionnelle dans le sens où nous voyons constamment des entreprises surgir et disparaître.

**M. Attewell:** Elle est exceptionnelle dans le sens où elle a permis la situation dont vous venez de faire mention, à savoir que les gens seront disposés à faire affaire avec une nouvelle institution d'épargne et de prêt qui ne sera pas une source constante d'inquiétude comme les autres l'ont été.

**M. Kane:** Bien sûr, mais il existe énormément de secteurs pour lesquels nous ne souhaiterions pas, du stric point de vue social, voir augmenter le nombre d'entreprises. Ce n'est pas tout pour une entreprise que d'être petite et dirigée par des gens très aimables . . . Nous souhaiterions qu'elle décèle les meilleures possibilités d'utilisation des ressources dont elle dispose plutôt que de leur permettre simplement de se lancer dans un secteur saturé.

Par conséquent, l'une des choses qu'il ne faut pas oublier, c'est que si l'assurance-dépôts devenait gratuite, nous susciterions plus de dépôts qu'il n'en faudrait probablement, et que d'autres modes d'épargne ont été désavantagés du fait que l'assurance-dépôts a été subventionnée.

En fait, il est peut-être préférable de ne pas laisser les assurances dépôts prendre trop d'importance pour l'instant et de laisser aux autres le temps de rattraper leur retard et de rétablir l'équilibre, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis.



*[Text]*

**Mr. Attewell:** Something in the order of 90% of the bank deposits in Canada I think we could classify as being with the very large banks and large trust companies. Therefore the theory of variable risk-related rates applies to 5% to 10% of the institutions. If you are going to do that—and I am making a pretty general assumption here, but I think it is basically correct—you are going to have to have quite a spread between the so-called low-risk institutions and the higher-risk, and once you start trying to pass along and advertise what those rates are, I think you are severely going to impede getting back to not just start-up businesses but the smaller businesses. The public are just not going to go back to their doors, I do not think.

**Prof. Kane:** I really see it the other way around. The current system gives perfect guarantees to the largest banks and trust companies in this nation, because it is understood that politically those institutions cannot be closed. That being the case, deposit insurance reform will help small institutions, because small institutions can be closed, can be liquidated, can visit losses on uninsured creditors. So I see it as a way of helping small institutions to enter markets rather than as a way of disadvantaging them if we reform according to my blueprint.

**Mr. Warner:** I would like to join a host of Progressive Conservative colleagues in thanking you for attending.

I would like to get a little more information on your concept of deposit insurance. You suggested that an upper limit of \$10,000 is probably ideal. You suggested that we probably should encourage the public to choose the co-insurance that would be desirable. I think you have suggested the possibility even of a deductible they could choose.

Part of your concept appears to be that this is pretty well the limit of the government that you would like to see, ideally. Beyond that, you would like to see private insurance become the dominant player that would provide the supplementary insurance or reinsurance of some sort. Could you elaborate a little on how that would work and how it would be set up?

**Prof. Kane:** Just to step back, what worries me is that I do not think people recognize what the cost is of the perfect guarantees, the cost of getting the perfection in the guarantees that we have when the government provides them. That last little bit of perfection comes very expensively. So by putting in some of these opportunities for individuals to accept a little bit of the risk in the contract, we make everybody better off.

For instance, in my home owner's policy there are some deductibles in my collision policy for my automobile. It would cost me too much to insure every dollar of damage in every possible accident. I do not want that much coverage for what it would cost. But our current system does not signal what the costs are. Lowering the basic coverage, introducing co-insurance, introducing deductibles, are ways of signalling to people what it costs to get that perfection.

*[Translation]*

**M. Attewell:** Environ 90 p. 100 des dépôts bancaires au Canada se font dans les grandes banques ou les grandes compagnies de fiducie. Par conséquent, la théorie des taux variant selon les risques ne s'applique qu'à 5 ou 10 p. 100 des institutions. Si vous procédez ainsi—et je parle ici en termes très généraux mais je crois que c'est essentiellement juste—vous allez avoir un très grand écart entre les institutions dites à faibles risques et les institutions à hauts risques et une fois que ces taux seront connus, vous allez nuire considérablement non seulement aux nouvelles entreprises mais aussi aux petites compagnies. Le public ne s'adressera plus à elles, me semble-t-il.

**M. Kane:** Je vois les choses tout autrement. Le système actuel accorde des garanties parfaites aux grandes banques et aux grandes compagnies de fiducie parce que chacun sait que pour des raisons politiques, il est impossible de fermer ces institutions. Par conséquent, la réforme de l'assurance dépôt aidera les petites institutions qui, elles, peuvent être fermées, mises en liquidation ou subir des pertes en cas de créanciers non assurés. Je considère donc que la réforme que je propose aiderait au contraire les petites institutions à conquérir de nouveaux marchés.

**M. Warner:** Je voudrais me joindre à mes nombreux collègues du parti conservateur pour vous remercier d'avoir bien voulu venir répondre à nos questions.

Je voudrais quelques précisions sur votre concept d'assurance dépôt. Vous avez dit qu'une limite supérieure de 10,000\$ semblait idéale. Vous avez dit aussi que nous devrions encourager le public à choisir les coassurances nécessaires. Je crois que vous avez également parlé d'une éventuelle franchise.

En fait vous voudriez que le gouvernement ne dépasse pas cette limite. Au-delà, vous préféreriez que ce soient les assurances privées qui jouent le rôle principal et fournissent l'assurance complémentaire. Pourriez-vous nous expliquer un peu mieux comment ce système fonctionnerait et comment il serait structuré?

**M. Kane:** Tout d'abord, ce qui m'inquiète c'est que les gens ne semblent pas se rendre compte du coût de ces garanties parfaites, de cette protection totale que nous avons lorsque l'assurance est fournie par le gouvernement. Cela coûte très cher. C'est pourquoi en donnant à certains la possibilité d'accepter une part du risque dans le contrat, nous améliorons la situation de tout le monde.

Par exemple, il y a dans ma police d'assurance une franchise qui s'applique en cas de collision automobile. Ce serait beaucoup trop cher d'assurer le montant total des dégâts en cas d'accident. Je ne veux pas d'une telle assurance qui me reviendrait beaucoup trop cher. Mais, dans notre système actuel, les coûts sont invisibles. Si l'on diminue la couverture de base, si l'on introduit un système de coassurance, de franchise, on montre de cette façon aux gens ce que coûte une protection parfaite.



[Texte]

**Mr. Warner:** So in the ideal situation, where do you feel the government should be involved in deposit insurance?

**Prof. Kane:** It should be involved in deposit insurance in helping the small depositor. We would have to decide where we would have to draw the line: \$10,000 seems to be very reasonable. People who have \$10,000 or less sitting in a bank account certainly would include 95% of the population at least.

• 2005

If you turn it around and look at it from the point of view of an institution, why should we let institutions be able to issue the equivalent of federal debt in large denominations? We are giving up some of the rights we should reserve to the exchequer—I guess that is what you call it here.

**Mr. Warner:** So your position is that the government should look at the first \$10,000 with the possibility of co-insurance or deductibles even being involved in that \$10,000, and beyond the \$10,000 that would be entirely up to private insurers.

**Prof. Kane:** I am of the view that we need some minimum amount that is available to everyone so the small depositors do not have to worry about it and put the effort into it themselves. It would be very costly to investigate which banks are better than the others. So I would not necessarily have deductibles or co-insurance of the small amount to be provided by the government, but I would certainly be prepared to introduce it. Say if we had \$2,000 and then add some deductibles or co-insurance, that would seem very reasonable to me. It is in the supplementary part that I think it is most important that you have co-insurance or deductibles. The reason private insurance companies will not enter this business in competition with the government today is that they would have to insist on co-insurance or deductibles to come anywhere near the price of what the government is giving the whole piece.

**Mr. Warner:** Thank you, Professor Kane. I appreciate your comments.

**Prof. Kane:** Thank you for your questions.

**The Chairman:** Mrs. Martin.

**Mrs. Martin:** Professor Kane, the Canada Deposit Insurance Corporation at the current time has two options: to shorten the licensing of a firm they feel is in trouble, or to withdraw it altogether. In your opinion, how soon should the insurance company be able to step in, and what powers do you feel they should have?

**Prof. Kane:** I think they should have the same powers any private guarantor would have in guaranteeing debt; the provision should be much the same. Ordinarily—again I can speak to this from my experience with a pension fund—if there is a guarantee involved and a firm starts to go downhill, the guarantor wants to step in; he accelerates various debt and other provisions in the contract, and says you had better start improving things or we are going to take over. Now the tendency is for government agencies to step back and not do anything until things have gotten very, very bad, and by then it

[Traduction]

**M. Warner:** Par conséquent, dans une situation idéale, quel devrait d'après vous être le rôle du gouvernement en termes d'assurance dépôt?

**M. Kane:** Le gouvernement devrait intervenir pour aider les petits déposants. Il nous reste à fixer la limite: 10,000\$ semble très raisonnable. Les gens ayant un maximum de 10,000\$ sur leur compte en banque représentent très certainement 95 p. 100 de la population au moins.

Si vous prenez maintenant le point de vue d'une institution, pourquoi devrions-nous permettre aux institutions d'émettre l'équivalent d'une dette fédérale en grosses coupures? Nous renonçons à certains droits que nous devrions réserver à l'échiquier—je suppose que c'est ainsi qu'on l'appelle ici.

**M. Warner:** Vous estimez par conséquent que le gouvernement devrait assurer les dépôts allant jusqu'à 10,000\$, avec déjà un éventuel système de coassurance ou de franchises et au-delà de cette limite de 10,000\$, c'est l'assurance privée qui interviendrait.

**M. Kane:** Chacun devrait avoir droit à un montant minimum de façon à éviter aux petits épargnants de s'inquiéter et de devoir s'assurer eux-mêmes. Il serait très cher d'essayer de savoir quelles sont les meilleures banques. Je n'introduirais pas nécessairement un système de franchises ou de coassurance sur les petits montants assurés par le gouvernement mais je serais prêt à le faire. Si nous avions, disons 2,000\$ et que nous ajoutions une franchise ou une coassurance, la formule me semblerait tout à fait raisonnable. C'est au-delà de la limite qu'il me semble essentiel de mettre sur pied une coassurance ou des franchises. À l'heure actuelle, les compagnies privées d'assurance ne veulent pas concurrencer le gouvernement dans ce domaine parce qu'elles devraient insister pour que le coût des coassurances ou des franchises corresponde à peu près au prix de ce qu'accorde le gouvernement pour l'ensemble.

**M. Warner:** Merci, professeur Kane de vos commentaires.

**M. Kane:** Je vous remercie de vos questions.

**Le président:** Madame Martin.

**Mme Martin:** Professeur Kane, la Société d'assurance-dépôt du Canada a pour l'instant deux options: écourter le permis d'une firme qui lui semble dans une situation difficile ou le lui retirer complètement. À votre avis, à partir de quel moment devrait-on permettre à une compagnie d'assurance d'intervenir et quels pouvoirs devrait-on lui accorder?

**M. Kane:** Les compagnies d'assurance devraient avoir les mêmes pouvoirs que tout garant privé lorsqu'il garantit une dette; les dispositions devraient être essentiellement identiques. En général—là encore je prends l'exemple de mon propre fonds de retraite—s'il y a une garantie et qu'une entreprise semble en perte de vitesse, le garant désire intervenir; il va accélérer le remboursement de la dette et insister sur d'autres dispositions du contrat en demandant à l'entreprise de tout mettre en oeuvre pour améliorer sa situation si elle ne veut pas qu'il reprenne la charge des affaires. Les organismes gouverne-

## [Text]

is often too late to come up with a very good answer. That is why I think market-value accounting would be a very helpful procedure, a very helpful reform, because it would alert everybody to the fact that the government ought to be acting, that the guarantor ought to be stepping in, and they can step in before it is too late to save the firm, when it is still possible to work out the situation.

**Mrs. Martin:** Can they have the power to take over the management themselves?

**Prof. Kane:** That would be the ultimate power, but it is always terrible to give people only one choice—to kill the firm or to let it keep going on taking risks and making things worse for the taxpayer, or, if you like, begging them not to do that, but not having any penalties that will make them actually carry out the promises that they will give quite freely. So we need some in-between things between killing the firm, and we need these in-between things happening in timely fashion.

**Mrs. Martin:** Thank you for your answer and for your time today.

**Prof. Kane:** Thank you. Everyone is so polite; I just cannot get over this.

**The Chairman:** They are a very polite bunch, Professor Kane. I want to thank you on behalf of the committee for coming out tonight and giving us a very enlightened brief with respect to our concerns.

**Prof. Kane:** Thank you again.

**The Chairman:** The committee will be adjourned for five minutes, then we have a meeting with Mr. Morrison.

• 2009

• 2017

**The Chairman:** Mr. Morrison, do you want to take the witness stand?

Mr. Morrison is with *Touche Ross and Company*, who did a very major report, which members have received, to the Hon. Robert Elgie, the former Minister of Consumer and Commercial Relations in the Province of Ontario, with respect to the Crown Trust Company, Greymac Trust Company, Seaway Trust Company, Greymac Mortgage Company and Seaway Mortgage Company. It was a rather in-depth study of the problems that happened in the management of trust and loan companies.

I have a bit of a problem. Mr. Morrison has some material he would like to show us, but he says his counsel has indicated to him that it should be shown in private or in camera and that it would subject him to all sorts of problems if it were to be shown in public. I would like the advice of members on this point.

## [Translation]

mentaux par contre ont tendance à attendre sans rien faire que la situation se détériore terriblement et il est alors souvent tard pour trouver une solution. C'est pourquoi une comptabilité tenant compte de la valeur du marché me semblerait excellente en ce sens que chacun se rendrait compte que le gouvernement devrait intervenir, que le garant devrait prendre des mesures et qu'il est possible de le faire avant qu'il ne soit trop tard pour sauver la firme, tant qu'il est encore possible de trouver une issue.

**Mme Martin:** Aurait-elle le pouvoir d'assurer elle-même la direction des affaires?

**M. Kane:** En dernier recours, oui; mais c'est toujours terrible de ne donner qu'une possibilité aux gens—tuer l'entreprise ou la laisser continuer en prenant des risques et en aggravant encore les choses pour le contribuable ou, si vous préférez, en les suppliant de ne pas le faire mais sans avoir de pénalité poussant l'entreprise à respecter les promesses qu'elle est toute prête à donner. Il nous faut par conséquent trouver un juste milieu entre ce système et l'anéantissement de l'entreprise et cette solution intermédiaire doit pouvoir intervenir au bon moment.

**Mme Martin:** Je vous remercie de vos réponses et du temps que vous nous avez accordé aujourd'hui.

**M. Kane:** Merci. Tout le monde est tellement poli; je n'en reviens pas.

**Le président:** C'est un groupe extrêmement poli, professeur Kane. Au nom du Comité, je tiens à vous remercier d'avoir bien voulu venir ce soir nous présenter votre excellent mémoire.

**M. Kane:** Merci encore.

**Le président:** Nous allons faire une pause de 5 minutes puis nous entendrons M. Morrison.

**Le président:** Monsieur Morrison, voulez-vous venir prendre la place du témoin?

M. Morrison travaille chez *Touche Ross and Company*, qui a préparé un rapport très important, que les députés ont reçu, pour l'honorable Robert Elgie, ancien ministre des Consommateurs et des Relations commerciales de la province de l'Ontario, au sujet de plusieurs compagnies: La *Crown Trust Company*, la *Greymac Trust Company*, la *Seaway Trust Company*, la *Greymac Mortgage Company*, la *Seaway Mortgage Company*. Il s'agit d'une étude approfondie sur les problèmes que pose l'administration des compagnies de prêt et de fiducie.

J'ai un petit problème. M. Morrison a des documents dont il souhaite nous faire part, mais son avocat lui a conseillé de ne les montrer qu'en privé ou à huis clos s'il ne voulait pas se heurter à toutes sortes de difficultés. J'aimerais bien connaître l'avis des membres du Comité sur ce point.



[Texte]

**Mr. Warner:** Would it be possible, Mr. Chairman, to conduct part of our meeting in public and adjourn as soon as possible to an in camera session?

**The Chairman:** Perhaps, Mr. Morrison, you could give us a quick and brief outline of the material you have without implicating yourself or making any concerns to which your counsel might object; then perhaps we could adjourn the meeting to an in camera hearing.

I suspect you are claiming in any event the privileges of Parliament in terms of your evidence and in connection with any matter that may be raised in a court of law involving you.

• 2020

**Mr. James A. Morrison (Touche Ross and Company):** That is correct.

**The Chairman:** Perhaps you could give us a brief outline of the information that you might be able to present to our committee, and then we could move into an in camera session.

**Mr. Morrison:** Thank you very much, Mr. Chairman. As was mentioned, I was appointed by the Minister of Consumer and Commercial Relations of the Province of Ontario, pursuant to the Loan and Trust Corporations Act, to make a special examination and audit the books, accounts and securities and inquire generally into the business of Crown Trust Company, Greymac Trust Company, Seaway Trust, Greymac Mortgage, and Seaway Mortgage. The three trust companies I mentioned were incorporated in Ontario and are governed by the Loan and Trust Corporations Act, and each of the two aforementioned mortgage corporations are governed by the Loan Companies Act of Canada.

My appointment arose on the sale on November 5, 1982, by Cadillac Fairview Corporation Ltd. of approximately 11,000 apartment units in metropolitan Toronto. As a question arose as to the value of those apartments for mortgage lending purposes, the Minister stated that was a matter of considerable importance to the administration of the act, and a commissioner, myself, was appointed. I had the powers of a commissioner under the Public Inquiries Act, and the firm of Fraser & Beatty was retained as counsel to me.

The Morrison report, which was completed on June 30, 1983, was the result of some seven months of work, involving a great number of meetings and informal interviews with many individuals involved in the affairs of the companies. In addition, approximately 40 witnesses gave evidence under oath. I understand, Mr. Chairman, that the committee has received copies of the report and xeroxes of that report. It speaks for itself.

The inquiry directed its primary attention to the Cadillac Fairview transaction and its origins. However, to ascertain how the companies were being managed and the conditions they were in prior to January 7, 1983, which was the date control of those companies was taken by the Province of Ontario, a large

[Traduction]

**M. Warner:** Serait-il possible, monsieur le président, de tenir une partie de notre réunion en public puis d'ajourner dès que possible pour continuer la séance à huis clos?

**Le président:** M. Morrison pourrait peut-être nous donner un rapide aperçu de ce document sans s'impliquer personnellement et sans parler des questions qui soulèveraient des objections de la part de son avocat; nous pourrions ensuite lever la séance pour continuer la réunion à huis clos.

Je suppose que vous demandez de toute façon les privilèges parlementaires en ce qui concerne votre témoignage et toute question pouvant être soulevée à votre sujet devant un tribunal.

**M. James A. Morrison (Touche Ross et Cie):** C'est exact.

**Le président:** Vous pourriez peut-être nous donner un bref aperçu de l'information que vous serez en mesure de présenter à notre Comité, et ensuite nous commencerons à siéger à huis clos.

**M. Morrison:** Merci beaucoup, monsieur le président. Comme vous le savez, j'ai été choisi par le Ministre de la Consommation et du Commerce de l'Ontario, en vertu de la *Loan and Trust Corporations Act*, pour procéder à un examen spécial et à la vérification des livres, des comptes et des valeurs mobilières et pour généralement faire enquête au sujet des transactions commerciales de *Crown Trust Company*, de *Greymac Trust Company*, de *Seaway Trust*, de *Greymac Mortgage* et de *Seaway Mortgage*. Les trois sociétés de fiducie susmentionnées ont été constituées en Ontario, et sont régies par les dispositions de la *Loan and Trust Corporations Act*, et chacune des deux compagnies hypothécaires est régie par la Loi sur les compagnies de prêt du Canada.

J'ai été nommé par suite de la vente par *Cadillac Fairview Corporation Ltd.*, le 5 novembre 1982, d'immeubles comportant environ 11,000 appartements dans la région métropolitaine de Toronto. Comme il s'était présenté un problème concernant la valeur de ces propriétés pour fins de prêts hypothécaires, le ministre a décidé qu'il s'agissait d'une question très importante pour l'administration de la loi et m'a donné le titre de commissaire. Je détenais les mêmes pouvoirs qu'une commission, en vertu des dispositions de la *Public Inquiries Act*, et la société *Fraser & Beatty* a été chargée de me servir de conseiller juridique.

Le rapport Morrison, dont la préparation s'est terminée le 30 juin 1983, a exigé près de sept mois de travail, y compris de nombreuses réunions et entrevues sans caractère officiel avec plusieurs personnes ayant participé aux transactions de ces sociétés. De plus, nous avons interrogé sous serment une quarantaine de témoins. Je crois, monsieur le président, que le Comité a reçu des exemplaires et des photocopies de ce rapport, qui n'exige aucune explication supplémentaire.

L'enquête a d'abord porté sur la vente de Cadillac Fairview et sur ses antécédents. Mais pour être en mesure d'évaluer la gestion de ces compagnies et leur situation avant le 7 janvier 1983, date de leur prise de contrôle par la province de l'Ontario, il a fallu examiner un grand nombre d'autres transactions.



## [Text]

number of other transactions involving the companies were examined. The report sets out events leading up to the environment surrounding the Cadillac Fairview transaction, the source of funds, a discussion of property flips and MURBs, the roles played by appraisals and appraisers, the regulation and monitoring. The details of a selected number of specific transactions are set out, involving the Greymac group, Seaway group, and Crown Trust. There is also a section relating to the roles of directors, officers and professional advisers.

As you are aware, in the release of the Morrison report there was a considerable amount of media coverage given to it. Many of those articles made reference to the roles of the directors and the professional advisers, the appraisers, officers, related party transactions, etc. Since the issuance of the report, a number of the issues identified by the press from that report, among other things, and events in the financial industry have been the subject of many legislative commissions and task forces.

The Minister of Consumer and Commercial Relations in Ontario released a white paper in the fall of 1983, and last month issued a draft for consultation of the Loan and Trust Corporations Act to strengthen it in view of recent activities. Indeed, the final report of the working committee on the Canada Deposit Insurance Corporation was recently completed, and I understand it has been passed to your committee for consideration. That report deals with a few of the matters set out in the Morrison report, particularly those related to the monitoring role.

In addition, the following legislative proposals, which deal with many of the issues raised and related to those set out in the Morrison report, have been made in the following: The interim report, The Ontario Task Force on Financial Institutions, the Dupré committee, the 1985 Ontario Securities Commission Report on Ownership of the Securities Industry in Canada, the report of this committee on the Canadian Commercial Bank, and the green paper.

The concerns of government bodies and others are well demonstrated by the extent of these studies and of the committee reviews and are amplified by the increased troubles of the financial institutions such as those that occurred in 1985: CCB, Pioneer, Western Capital, Continental, and Northumberland General Insurance.

• 2025

I understand the reasons for actions taken, or proposed to be taken, by the regulators are centred around concerns as to the financial viability of these entities not too dissimilar to concerns that existed about those companies referred to in the Morrison report. On initial review, I suggest these proposed legislative documents and discussion papers address, among other matters, the major issues raised in the Morrison report. In the event that comprehensive compilation and comparison of the significant issues and recommendations raised by those various documents has not been made, I recommend such a compilation be requested by you, as I am sure this would be useful to the committee in its deliberations.

## [Translation]

Le rapport décrit les événements qui ont contribué à créer le climat de la vente de Cadillac Fairview, l'origine des fonds, la situation concernant les reventes et les MURB, le rôle joué par les évaluations et les évaluateurs, les règlements et les contrôles. Il contient le détail d'un certain nombre de transactions particulières auxquelles ont participé le groupe Greymac, le groupe Seaway et Crown Trust, ainsi qu'une section traitant du rôle des directeurs, des dirigeants et des évaluateurs professionnels.

Vous savez que la publication du rapport Morrison a reçu une attention considérable de la part des médias. Plusieurs de ces articles ont mentionné le rôle joué par les directeurs et les conseillers professionnels, les évaluateurs, les dirigeants, les transactions intéressées, etc. Depuis la publication du rapport, un certain nombre des problèmes identifiés par la presse et des événements qui se sont produits dans l'industrie financière ont fait l'objet de plusieurs groupes de travail et commissions législatives.

Le ministre de la Consommation et du Commerce de l'Ontario a déposé un Livre blanc à l'automne de 1983, et, le mois dernier, une ébauche de la *Loan and Trust Corporations Act* devant servir aux consultations, afin d'accroître la portée de cette loi à la lumière des événements récents. En même temps, on vient de terminer la rédaction du rapport définitif du Comité de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada, et je crois que l'étude en a été entreprise par votre Comité. Ce rapport mentionne quelques-uns des problèmes décrits dans le rapport Morrison, particulièrement ceux qui se rapportent à la fonction de contrôle.

De plus, des propositions législatives portant sur plusieurs des questions soulevées à la suite du rapport Morrison ont été présentées dans les documents suivants: le rapport intérimaire du groupe de travail de l'Ontario sur les institutions financières, le comité Dupré, le rapport de 1985 de la Ontario Securities Commission portant sur la propriété de l'industrie des valeurs mobilières au Canada, le rapport du présent Comité sur la Banque commerciale du Canada et le Livre vert.

L'inquiétude des organismes gouvernementaux et autres est bien illustrée par la portée de ces études et par le travail du présent Comité, et elle est accrue par les difficultés croissantes ressenties par les institutions financières en 1985: *BCC, Pioneer, Western Capital, Continental et Northumberland General Insurance*.

Je comprends que la raison d'être des mesures prises ou proposées par les responsables de la réglementation vient de leur inquiétude quant à la viabilité financière de ces organismes, qui n'est pas trop différente de l'inquiétude suscitée par les sociétés mentionnées dans le rapport Morrison. Après mon examen initial, je suggère que ces propositions législatives et ces exposés traitent, entre autres, des graves problèmes soulevés dans le rapport Morrison. S'il n'existe pas encore de compilation générale et de comparaison des questions et des recommandations les plus importantes contenues dans ces divers documents, je vous recommande de demander la

[Texte]

As mentioned earlier, the report of which I was commissioner was tabled by the Minister in the legislature and it speaks for itself. There are a number of litigation matters outstanding at the present time, and it is my understanding the professional bodies are looking into the conduct of certain of their members. As a consequence, it would be inappropriate for me to entertain questions relating to details within the report itself.

**The Chairman:** Are there any questions at this stage?

With due apology to those who are here to listen to evidence, I say to you that it is the opinion of the committee that it is important to the committee to hear Mr. Morrison's details in camera. I thank you for coming, but unfortunately there are some things that must be heard in camera. The meeting will now move into an in camera session.

[Traduction]

préparation d'une telle compilation, parce que je suis certain qu'elle serait utile aux délibérations du Comité.

Comme je le disais plus tôt, le rapport dont j'étais le commissaire a été présenté par le ministre à l'assemblée législative et il n'exige aucune explication supplémentaire. Il reste cependant un certain nombre de questions en litige, et il me semble que les organismes professionnels examinent la conduite de certains de leurs membres. C'est pourquoi il ne convient pas que je réponde aux questions me demandant des détails au sujet du contenu du rapport lui-même.

**Le président:** Y a-t-il des questions maintenant?

Je présente mes excuses à ceux qui sont venus entendre les témoignages, mais je dois maintenant annoncer que, de l'avis du Comité, il est important pour lui de siéger à huis clos pour entendre les détails que peut offrir M. Morrison. Je vous remercie d'être venus, mais malheureusement certaines choses ne peuvent être dites qu'à huis clos. Le Comité commence maintenant sa séance à huis clos.









*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

---

#### WITNESSES—TÉMOINS

*From Ohio State University:*

Professor Edward J. Kane.

*De l'«Ohio State University»:*

Edward J. Kane, professeur.

*Individual:*

James A. Morrison, Author of the Report on Loan and  
Trust Corporations (Ontario).

*A titre individuel:*

James A. Morrison, auteur du Rapport portant sur les  
sociétés de prêts et de fiducies (Ontario).







JUN 10 1987



